ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

(1998) 9 ACRI

Rapports

Enquête sur la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar concernant le barrage d'Eel River

Enquête sur la revendication de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority concernant l'inondation subie

Première Nation de Muscowpetung
Première Nation de Pasqua
Première Nation de Standing Buffalo
Première Nation de Sakimay
Première Nation de Cowessess
Première Nation d'Ochapowace

100-05003/

Actes de la Commission des revendications des Indiens

Une publication de
La Commission des renvendications des indiens

(1998) 9 ACRI

Coprésidents

Daniel J. Bellegarde
P.E. James Prentice, c.r.

Commissaires

Roger J. Augustine
Carole T. Corcoran

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux 1998
Vendu en librairie au Canada
et, par la poste, par le
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9
N° de catalogue RC12-1-1998-9F
ISSN 1195-3586
ISBN 0-662-83359-7

La publication *Actes de la Commission des revendications des Indiens* est une série continue de rapports officiels, accompagnés à l'occasion de documents historiques et liés aux revendications, publiés par la Commission des revendications des Indiens (Canada).

Pour des renseignements au sujet des abonnements ou pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou la version anglaise, *Indian Claims Commission Proceedings*, prière de s'adresser à la :

Commission des revendications des Indiens
427, av. Laurier ouest, pièce 400
Ottawa, Canada K1P 1A2
(613) 943-2737
Fax : (613) 943-0157
Site Web : www.indianclaims.ca

TABLE DES MATIÈRES

Lettre des coprésidents
v

RAPPORTS

Enquête sur la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar concernant le barrage d'Eel River
3

Enquête sur la revendication de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority concernant l'inondation subie
Première Nation de Muscowpetung Première Nation de Sakimay
Première Nation de Pasqua Première Nation de Cowessess
Première Nation de Standing Buffalo Première Nation d'Ochapowace
173

LES COMMISSAIRES

413

LETTRE DES COPRÉSIDENTS

Au nom des commissaires et du personnel, nous sommes heureux de présenter le neuvième volume des *Actes de la Commission des revendications des Indiens*. Celui-ci comprend deux rapports d'enquête.

Le premier des deux rapports a trait à l'enquête sur la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar (Nouveau-Brunswick) concernant le barrage d'Eel River. La Commission a examiné la revendication de la Première Nation selon laquelle le Canada n'a pas respecté les droits issus de traité de cette dernière, certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* et ses obligations fiduciaires en autorisant, en 1963, la construction d'un barrage qui a beaucoup endommagé l'habitat du poisson et de la palourde et, par conséquent, a fait tort à l'économie traditionnelle de la Première Nation fondée sur ces activités.

Le 9 février 1998, la Commission a publié son rapport d'enquête sur les revendications présentées au gouvernement du Canada en 1986 par la Qu'Appelle Valley Indian Development Agency (QVIDA). Cette dernière demande une compensation pour les dommages causés par des ouvrages de régularisation des eaux construits par l'Administration du rétablissement agricole des Prairies au début des années 40. En fait, la Couronne a manqué à ses obligations légales envers six Premières Nations de la Saskatchewan (Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace). Deux autres membres de QVIDA – les Premières Nations de Piapot et de Kahkewistahaw – ont décidé de ne pas participer à l'enquête.

Daniel J. Bellegarde
Coprésident

P.E. James Prentice, c.r.
Coprésident

RAPPORTS

Enquête sur la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar concernant le barrage d'Eel River
3

Enquête sur la revendication de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority concernant l'inondation subie
Première Nation de Muscowpetung Première Nation de Sakimay
Première Nation de Pasqua Première Nation de Cowessess
Première Nation de Standing Buffalo Première Nation d'Ochapowace
173

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION D'EEL RIVER BAR CONCERNANT LE BARRAGE DE LA RIVIÈRE EEL

COMITÉ

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
Roger Augustine, commissaire
Aurélien Gill, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation d'Eel River Bar
Delia Opekokew / Murray Klippenstein

Pour le gouvernement du Canada
François Daigle

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice / Kathleen Lickers

DÉCEMBRE 1997

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I ***INTRODUCTION*** 7
Les antécédents de l'enquête 7
Mandat de la Commission des revendications des Indiens 9

PARTIE II ***HISTORIQUE*** 11
Le traité de 1779 11
La réserve indienne d'Eel River Bar 12
Administration et contrôle des
réserves indiennes au Nouveau-Brunswick 14
L'économie de la réserve d'Eel river bar 14
Carte 1: Réserve indienne no 3 d'Eel River Bar 16
Proposition initiale pour construire un
barrage sur la rivière Eel (1962) 18
Négociations entre la bande
d'Eel River et la ville de Dalhousie – Phase I (1963) 29
Négociations au sujet de l'emploi et
de la production de palourdes – Phase II (1963-1968) 41
Négociations en vue de mettre la dernière
main aux modalités de l'accord – Phase III (1968-1970) 56
Les effets du barrage sur la Première Nation d'Eel River Bar 80
Renégociation des modalités de l'accord de 1970 (1995) 85

PARTIE III ***QUESTIONS À L'ÉTUDE*** 86

PARTIE IV ***ANALYSE*** 88
Question 1 Nature et étendue des droits de pêche 88
Question 2 Autorisation de délivrer un permis
et d'exproprier des terres de la réserve d'Eel River 93
Article 18 93
Paragraphe 28(2) et la lettre d'autorisation de 1970 97
Article 35 Expropriation concernant le réservoir 112
Violation du droit de propriété et retards de 1963 à 1970 124
Question 3 Obligations de fiduciaire de la Couronne 127
La compréhension de la bande n'est pas
appropriée ou les transactions sont viciées 134

Dans quelle mesure la bande a-t-elle cédé
ou renoncé effectivement à son pouvoir de décision? 144
Obligation de la Couronne de prévenir une
transaction imprévoyante ou constituant de l'exploitation 145

PARTIE V *CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION* 152
Conclusions 152
Question 1 Nature et portée des droits de pêche 152
Question 2 Autorisation de délivrer un permis
et d'exproprier des terres de la réserve d'Eel River 154
Paragraphe 28(2) et la lettre d'autorisation de 1970 154
Article 35 – Expropriation concernant le réservoir 154
Violations du droit de propriété et retards de 1963 à 1970 155
Question 3 Obligations de fiduciaire de la Couronne 156
Recommandation 160

ANNEXE
A Enquête sur la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar 161

ANNEXE
B Traité conclu avec les Indiens de la Nouvelle-Écosse
du cap – Tourmentine à la baie des Chaleurs, le 22 septembre
1779 163

ANNEXE
C L'Entente 165

ANNEXE
D Dispositions pertinentes de la
Loi sur les Indiens, SRC 1952, c. 149 170

PARTIE I

INTRODUCTION

LES ANTÉCÉDENTS DE L'ENQUÊTE

Le 18 février 1987, la Première Nation d'Eel River Bar soumet une revendication particulière au ministère des Affaires indiennes alléguant que la Couronne avait violé le traité et les droits riverains de la Première Nation, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* et aussi qu'il avait manqué à ses obligations fiduciaires par suite de la construction d'un barrage sur sa réserve en 1963 et des dommages afférents infligés à la pêche de la Première Nation[1].

S'appuyant sur une analyse préliminaire de la soumission de la revendication, Rem Westland, chef de la Direction générale des revendications particulières, écrit au chef Everett Martin, le 29 décembre 1988, pour déclarer que la revendication « pourrait avoir peu de mérite ». Ayant examiné la revendication, le ministère des Affaires indiennes conclut que la bande a été pleinement compensée pour la perte occasionnée par la construction du barrage et que, en signant l'entente de 1970, le conseil de la bande l'a acceptée en étant pleinement consciente de la signification de son contenu. Quant à l'objection de la bande au recours au droit d'expropriation en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*, M. Westland déclare que l'argument n'est pas valide parce que la bande n'a « pas suffisamment démontré qu'on n'avait pas observé les procédures et les exigences légales[2] ». Le 25 janvier 1989, le chef Everett Martin écrit à la Direction générale des revendications particulières pour contester les conclusions de la première analyse du Ministère et retirer la revendication du processus des revendications particulières[3].

1 Everett Martin, chef, Première Nation d'Eel River Bar, Eel River, Nouveau-Brunswick, à D.K. Goodwin, sous-ministre adjoint, gouvernement du Canada, ministère des Affaires indienne février 1987, dossier du MAINC B 8620-285 (NS), vol. 1 (Documents de la CRI, p. 628).

2 Rem Westland, directeur, Direction générale des Revendications particulières, au chef Everett Martin, 29 décembre 1988, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 654-657).

3 Everett Martin, chef, Première Nation d'Eel River Bar, Eel River, Nouveau-Brunswick, au directeur par intérim, Direction générale des Revendications particulières, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, Ontario, 25 janvier 1989, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 658-659).

En février 1992, la Première Nation présente à nouveau sa revendication. Dans une lettre adressée le 20 février 1992 à Thomas Siddon, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le chef Everett Martin résume la revendication en déclarant ce qui suit :

> [Traduction]
> Nous soumettons, entre autre, que les ententes, les permis et les ordres en conseil qui prétendent autoriser la province du Nouveau-Brunswick à occuper, utiliser et exproprier des parties de notre réserve aux fins d'y établir le barrage et ses ouvrages connexes sont nuls et sans effet. Nous soumettons que nous intentons une action pour entrée non autorisée contre la province du Nouveau-Brunswick qui continue d'occuper une partie de notre réserve sans y avoir droit et sans autorisation... qu'il y a atteinte à nos droits fiduciaires de la part de votre ministère, et que les gouvernements du Canada et du Nouveau-Brunswick ont une obligation légale non remplie envers nous pour avoir manqué aux conditions du traité de 1779 en anéantissant la pêche à laquelle nous avons droit en vertu dudit traité, et pour avoir manqué à la *Loi sur les Indiens* et aux lois d'expropriation du Nouveau-Brunswick, actions qui ont probablement permis le manquement, par l'un de vos fonctionnaires de l'époque, à l'article 111 du *Code criminel* qui a entraîné l'aliénation illégale de nos terres[4].

Après avoir complété et confirmé la recherche et terminé les consultations avec la Première Nation et son conseiller juridique, Beverley A. Lajoie, chef de la recherche, Revendications particulières – Est/Centre, informe le chef Everett Martin que l'évaluation de la revendication n'a pas révélé d'obligation légale non respectée envers la Première Nation de la part du Canada[5]. Le 14 février 1995, la Première Nation fournit une autre soumission aux Revendications particulières – Est/Centre ainsi qu'une clarification des preuves[6]. Le 16 juin 1995, Pamela Keating, chef de la recherche, Revendications particulières–Est/Centre, écrit au chef Martin pour l'informer que le deuxième examen juridique préliminaire de la revendication de la Première Nation en était venu à la conclusion qu'il n'y avait « aucune obligation légale non respectée, en se fondant sur la Politique des revendications particulières, de la part du Canada envers la Première Nation ». Dans sa lettre, M^me^ Keating suggère en outre que la Première Nation peut se prévaloir de son droit de soumettre la

4 Chef Everett Martin, Première Nation d'Eel River Bar, Eel River, Nouveau-Brunswick, à Thomas Siddon, ministre, gouvernement du Canada, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, Ontario, 20 février 1992 (Documents de la CRI, p. 674-675).

5 Beverley A. Lajoie, chef de la recherche, Revendications particulières – Est/Centre, à Everett Martin, chef, Première Nation d'Eel River Bar, Eel River, Nouveau-Brunswick, 6 octobre 1994 (Documents de la CRI, p. 719-722).

6 Martin Everett, chef, Première Nation d'Eel River Bar, Eel River, Nouveau-Brunswick, à Beverley A. Lajoie, chef de la recherche, Revendications particulières – Est/Centre, 14 février 1995 (Documents de la CRI, p. 723).

revendication rejetée à la Commission des revendications, pour examen[7]. Immédiatement après réception de cette réponse, la Première Nation demande une subvention au ministère des Affaires indiennes pour mener une étude compréhensive sur la perte d'utilisation[8]. Le 11 septembre 1995, le ministre des Affaires indiennes refuse d'accorder ces fonds supplémentaires parce que la revendication a été examinée deux fois déjà avant d'être rejetée, et que des recherches approfondies ont été menées à ce moment-là. Il suggère néanmoins que la Première Nation s'adresse à la Commission des revendications indiennes pour lui demander une évaluation indépendante de la revendication rejetée[9].

Le 19 septembre 1995, la Première Nation demande que la Commission des revendications des Indiens fasse enquête sur le rejet de sa revendication[10].

Mandat de la Commission des revendications des Indiens

Le mandat de la Commission des revendications des Indiens, qui figure dans les décrets C.P. fédéraux, habilite les commissaires à mener des enquêtes publiques relativement aux revendications particulières et d'émettre des rapports sur « la validité d'une demande de négociation en vertu de la Politique [des revendications particulières] quand la revendication a déjà été rejetée par le Ministre...[11] ». Cette politique, définie dans une brochure parue en 1982 et intitulée *Dossier en souffrance. Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières*, précise que le Canada accepte de négocier des revendications quand celles-ci révèlent le non-respect d'une « obligation légale » de la part du gouvernement fédéral[12]. Le concept de « obligation légale » est défini comme suit dans *Dossier en souffrance* :

7 Pamela Keating, chef de la recherche, Revendications particulières – Est/Centre, Ottawa, au chef Everett Martin, Première Nation d'Eel River Bar, 16 juin 1995 (Documents de la CRI, p. 728-732).

8 Chef Everett Martin, Première Nation d'Eel River Bar, à Pamela Keating, chef de la Recherche, Revendications particulières - Est/Centre, 20 juillet 1995 (Documents de la CRI, p. 733).

9 Chef Everett Martin, Première Nation d'Eel River Bar, Dalhousie, Nouveau-Brunswick, à la Commission des Revendications des Indiens, Ottawa, 19 septembre 1995.

10 Chef Everett Martin, Première Nation d'Eel River Bar, Dalhousie, Nouveau-Brunswick, à la Commission des Revendications des Indiens, Ottawa, 19 septembre 1995.

11 Commission émise le 1er septembre 1992, en conformité avec le décret C.P. 1992-1730 du 27 juillet 1992, portant modification de la commission émise à l'intention du commissaire en chef, M. Harry S. LaForme, le 12 août 1991, en application du décret C.P. 1991-1329 du 15 juillet 1991.

12 MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des Autochtones* (Ottawa, ministre des Approvisionnements et des Services, 1982), p. 20; réimpression (1994) 1 ACRI 187, p. 195 (ci-après *Dossier en souffrance*).

La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une «obligation légale», c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.

Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.

ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou une autre loi et règlement relatifs aux Indiens.

iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.

iv) L'aliénation illégale de terres indiennes.

En plus de ce qui précède, le Canada est disposé à entendre les revendications fondées sur l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

i) Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité;

ii) fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans le cas où la preuve peut en être clairement établie.

On a demandé à la Commission de faire enquête et rapport sur la validité de la demande de négociation présentée par la Première Nation de Eel River en vertu de la Politique des revendications particulières. Le présent rapport contient nos conclusions et nos recommandations au sujet du bien-fondé de cette revendication.

PARTIE II

HISTORIQUE

Le présent rapport examine les témoignages historiques relatifs à la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar, lesquels comprennent plusieurs volumes et documents ainsi que les témoignages des membres de la Première Nation d'Eel River Bar qui ont assisté à l'audience publique du 23 avril 1996. Au cours d'une autre séance à Ottawa le 11 juillet 1996, la Commission a entendu également le témoignage de M. Wallace Labillois, qui était conseiller et gérant de la bande pendant les événements.

La Commission a pris en considération aussi les soumissions écrites de la Première Nation et du Canada, en plus d'entendre les soumissions orales des conseillers juridiques des parties, le 20 février 1997. Les preuves documentaires, les soumissions écrites, les transcriptions de l'audience publique et des soumissions orales et le reste du dossier officiel de l'enquête, tel que soumis à la Commission, figurent à l'annexe A du présent rapport.

LE TRAITÉ DE 1779

Les ancêtres de la Première Nation d'Eel River Bar étaient signataires du traité de paix et d'amitié de 1779 (« le Traité de 1779 ») signé à Windsor, Nouvelle-Écosse, le 22 septembre 1779, par le surintendant des Affaires indiennes en Nouvelle-Écosse et par plusieurs tribus des Indiens Micmac représentant les Indiens Miramichi, Pogmosche, Restigouche et Richebouctou. Le Traité de 1779 fut conclu suite à une série de raids menés par les Indiens contre les habitants anglais à l'instigation de certains colons mécontents. Il était censé promouvoir la paix et mettre fin à l'irrespect des lois sur la côte est, soit dans la baie des Chaleurs et la région environnante qui se trouve actuellement dans la partie nord-est du Nouveau-Brunswick. Le Traité stipulait, entre autres :

> [Traduction]
> Que nous [les Micmacs de Miramichi] nous comporterons tranquillement et paisible-

ment envers tous les bons sujets de Sa Majesté le Roi George, les traitant en toute occasion de manière honnête, amicale et fraternelle.

Que nous défendrons et protégerons, au péril de notre vie et à la limite de notre capacité, les marchands et les habitants, avec leurs marchandises et leurs effets, qui sont établis ou qui s'établiront sur les anses de la rivière et les côtes de la mer dans le district mentionné ci-haut, contre tous les ennemis de Sa Majesté le Roi George, qu'ils soient des Français, des rebelles ou des Indiens.

...

Considération faite de l'observation véritable des points ci-haut, les Affaires indiennes promettent, au nom du gouvernement :

Que les dits Indiens et les membres de leurs bandes demeureront dans les districts sus-mentionnés en toute tranquillité et chasseront et pêcheront libres de toute molestation de la part des troupes de Sa Majesté ou d'autres de ses bons sujets.

Que des mesures seront prises sans tarder pour inciter les marchands à leur fournir des munitions, des vêtements et d'autres provisions nécessaires en échange de leurs fourrures et autres articles[13].

Il est généralement admis que les marchandises que les Micmac échangeaient traditionnellement étaient les fourrures, les peaux d'orignal, les paniers et le poisson[14].

LA RÉSERVE INDIENNE D'EEL RIVER BAR

La réserve indienne d'Eel River Bar a été mise de côté pour l'usage et le profit de la Première Nation par un décret de la province du Nouveau-Brunswick daté du 28 février 1807[15]. Le décret ne spécifie pas très clairement l'étendue et l'emplacement exacts de la réserve; toutefois le compte rendu du décret présente la description suivante de la réserve :

[Traduction]

... Ordonna que l'étendue de terres inoccupées sur la rivière Eel débutant au lot nº 6 au nord de l'embouchure de la rivière Eel et s'étendant au lot nº 1 à l'extrémité de la plage de sable qui forme l'entrée de la rivière, y compris la pêcherie Eel, soient réservées à l'usage des Indiens, sauf pour la plage de sable antérieurement mise de côté pour la pêche publique[16].

13 *Treaty Entered Into With - The Indians of Nova Scotia From Cape Tormentine To The Bay De Chaleurs*, 22 septembre 1779, Revendications et Centre de la recherche historique, dossier du MAINC X-92, p. 2 et 5 (Documents de la CRI, p. 8-9). Une copie du traité se trouve à l'appendice B du présent rapport.

14 L.F.S. Upton, *Micmacs and Colonists: Indian-White Relations in the Maritimes, 1713-1867*, Vancouver, UBC Press, 1979, p. 18, 63-64 et 128-129.

15 MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument nº 014590 (Documents de la CRI, p. 14-15).

16 MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument nº 014590 (Documents de la CRI, p. 15).

Trois répertoires des réserves indiennes du Nouveau-Brunswick pour les années 1838, 1842 et 1847 décrivent la réserve d'Eel River Bar comme comportant 400 acres de terres sur le côté nord de la rivière Eel[17]. Toutefois, les tableaux concernant les terres indiennes en 1867 et en 1870 indiquent que la réserve sur le côté nord de la rivière comportait 220 acres seulement[18]. La Première Nation s'appuie sur cette différence pour réclamer 180 acres supplémentaires, mais cette revendication ne fait pas l'objet de l'enquête confiée à la présente Commission.

Depuis 1807, il y a eu de nombreux ajouts de même que des cessions et des morcellements des terres de la réserve d'Eel River de la façon suivante :

- 30 octobre 1908 : 79,90 acres ajoutés à la réserve[19];
- 22 mai 1928 : 206 acres ajoutés à la réserve[20];
- 24 août 1928 : 15 acres ajoutés à la réserve[21];
- 14 février 1929 : 3½ acres cédés par la bande pour l'emprise de la conduite de la New Brunswick International Paper Company[22];
- 19 mai 1930 : « 1,7 acres ajoutés à la réserve de même que tous les droits marins et tous les droits de pêche connexes[23] »
- 1er septembre 1960 : le paragraphe 28(2) octroie à la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick l'autorisation d'utiliser 2,83 acres des terres de la réserve aux fins du câble électrique « aussi longtemps que ledit droit de passage est nécessaire pour le câble de transmission de courant électrique[24] ».

Au moment de la première proposition de la construction du barrage sur la rivière Eel en 1963, la réserve d'Eel River possédait un total de 434,67 acres. Après la lettre patente de 1970 et l'expropriation des terres aux fins d'un

17 Schedule of Indian Reserves, Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick (JHA), annexé au « Report on Crown Lands », Fredericton, John Simpson, 1838; dossier du MAINC 271/30-13-3, vol. 1, Surveys and Reserves, Eel River Indian Reserve No. 3, Agence de Miramichi, (Documents de la CRI, p. 17-19).

18 Tableau, Indian Lands in New Brunswick, 19 mai 1870, dossier du MAINC 271/30-13-3, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 24-25).

19 MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument nº 014592 (Documents de la CRI, p. 26-29).

20 MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument nº 014593 (Documents de la CRI, p. 30-35).

21 MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument nº 014594 (Documents de la CRI, p. 36-41).

22 MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument nº 014595 (Documents de la CRI, p. 42-47).

23 MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument nº 014599 (Documents de la CRI, p. 51-54).

24 Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Direction générale des Affaires indiennes, Entente entre Sa Majesté la Reine Élisabeth II et la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick, 1er septembre 1960, dossier du MAINC 271/31-3-13-3 (Documents de la CRI, p. 95-97).

bassin de retenue, la réserve possède en tout 368,39 acres. En 1996, le conseiller de la bande Gordon LaBillois décrit la réserve comme comportant 368 acres, « une très petite parcelle de terre » qui a été « tranchée en pointes de tarte » par deux autoroutes importantes, un câble électrique, deux conduites et deux routes construites à cause du barrage sur la rivière Eel[25] (voir la carte de la réserve d'Eel River Bar).

ADMINISTRATION ET CONTRÔLE DES RÉSERVES INDIENNES AU NOUVEAU-BRUNSWICK

En 1958, le gouvernement du Canada et la province du Nouveau-Brunswick s'entendent pour mettre au clair la question de savoir à qui incombait l'administration et le contrôle des terres de la réserve indienne. Avant l'entrée en vigueur de cet accord, le gouvernement fédéral émettait des lettres patentes en vertu du grand sceau du Canada pour transférer ces terres cédées de la réserve à des acheteurs privés, en supposant que c'était son droit. Toutefois, le problème était que deux décisions du Comité judiciaire du Conseil privé relativement aux terres indiennes dans les provinces de l'Ontario et du Québec ont mené à la conclusion que les terres en question ne pouvaient avoir été transmises légalement qu'avec l'autorisation du Nouveau-Brunswick avec pour résultat que les dépositaires de ces terres ont des titres viciés et cela leur occasionne des préjudice et des complications[26]. »

Ainsi, pour remédier à toute ambiguïté quant à savoir de quelle autorité au regard des terres des réserves et des terres cédées des réserves, la province consent à transférer au gouvernement fédéral tous les droits et intérêts afférents aux réserves indiennes. Bien que l'entente ne mentionne pas les droits de pêche et de chasse des Autochtones, mais elle confirme tous les octrois territoriaux précédents, accorde le droit de préemption à la province sur les terres cédées pour vente, et soustrait au transfert « les terres situées sous les routes publiques, et les minéraux[27] ».

L'ÉCONOMIE DE LA RÉSERVE D'EEL RIVER BAR

L'emplacement de la réserve d'Eel River Bar, à l'embouchure de la rivière Eel dans la baie des Chaleurs, a contribué de façon décisive au développement de l'économie, de la culture et des traditions de la Première Nation. La

25 Transcription, 23 avril 1996, p. 127-128 (Gordon LaBillois).
26 Réserves indiennes du Nouveau-Brunswick, Lois du Canada 1959, c. 47 (Documents de la CRI, p. 78).
27 Réserves indiennes du Nouveau-Brunswick, Lois du Canada 1959, c. 47 (Documents de la CRI, p. 78-79).

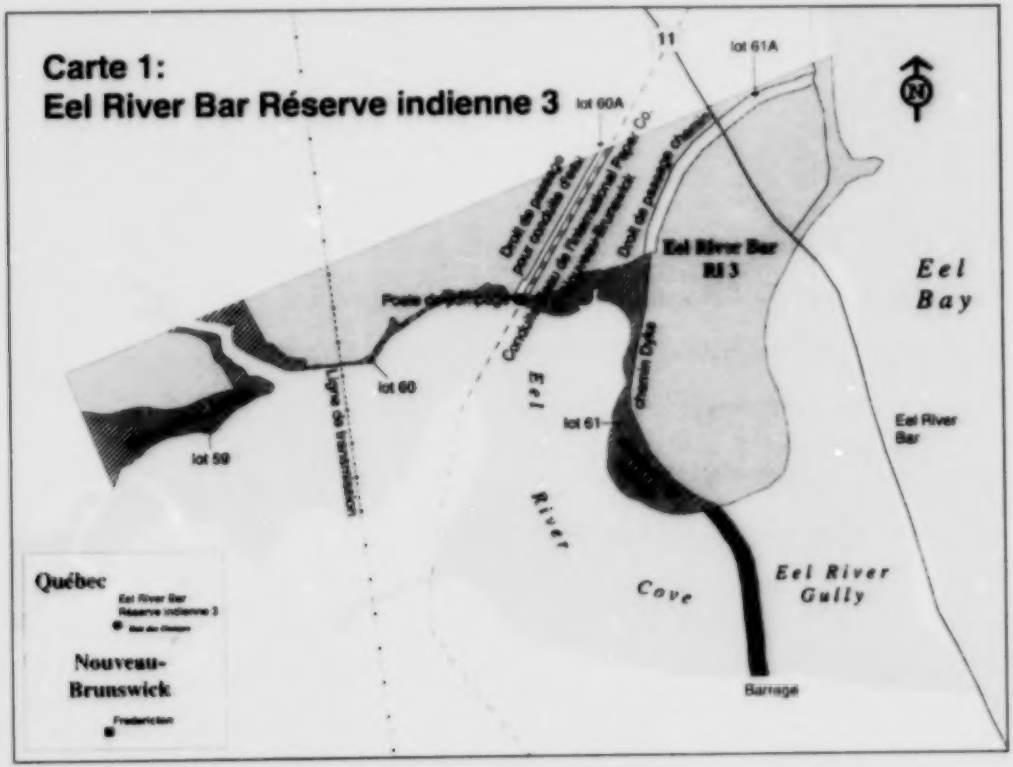
pêche dans la rivière Eel et les eaux adjacentes à la réserve constituait la base de l'économie de la Première Nation, en tout cas depuis que la réserve fut mise de côté à son intention. Le décret provincial de 1807, pris pour mettre de côté la réserve, stipulait que « la pêche de l'Eel » était réservée à l'usage des Indiens, ce qui atteste de l'importance que revêtait la pêche pour la Première Nation[28]. La volonté du gouvernement d'assurer les ressources de la rivière à la Première Nation se manifeste également lorsque la Couronne fait l'acquisition, en 1930, d'une bande de terre de 1,7 acre au bord de l'eau, connue sous le nom de « plage Wallace », ainsi que « tous les droits marins et tous les droits de pêche qui y sont rattachés[29] » pour le profit de la Première Nation. Le prix payé pour cette parcelle de terre de 1,7 acre est de 2 200,00 $[30], ce qui est considérablement plus élevé que le coût des parcelles avoisinantes, un autre indice de l'avantage économique d'avoir accès à la pêche en ces lieux.

La valeur de la pêche est mise en contexte par Gordon LaBillois, le conseiller de la bande, quand il décrit la rivière Eel comme ayant été une des rivières « les plus riches » de la région où se trouvaient les meilleurs parcs à palourdes de toute la province. Voici sa déclaration :

> [Traduction]
> Les dons qui provenaient de la rivière Eel étaient des dons dont jouissait ici notre peuple depuis les temps immémoriaux. Grâce à l'accès à ses ressources notre peuple a toujours été en mesure de se débrouiller tout seul. Elle produisait huit mois d'activité économique. Nous avions notre propre base économique à Eel River[31].

Lors de l'audience publique, plusieurs membres de la Première Nation déclarent aux commissaires que la rivière Eel leur avait fourni des anguilles, des morues, des éperlans, des truites, des saumons, des harengs, des bars, des outardes, des bernaches cravants et des canards[32]. Dans cette petite collectivité de deux cents personnes[33], les prises étaient assez abondantes pour permettre de conserver le poisson en prévision de la basse saison, de l'échanger pour d'autres denrées alimentaires et, plus récemment, de le vendre sur les marchés de la place et aux touristes[34].

28 MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument n° 014590 (Documents de la CRI, p. 15).
29 MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument n°014599 (Documents de la CRI, p. 51).
30 Secrétaire, ministère des Affaires indiennes, à M. Max D. Cormier, député, Restigouche-Madawaska, 18 décembre 1931 (Documents de la CRI, p. 56-57).
31 Transcription, 23 avril 1996, p. 93-96 (Gordon Labillois).
32 Transcription, 23 avril 1996, p. 14-15, 42-44 (Margaret Labillois); p. 30-32 (Marion Labillois); p. 56 (Richard Simonson); p. 59 (Hubert Labillois); p. 64-66 (Peter Simonson); p. 68-70 (Earl Labillois); p. 85 (Alfred Narvie); p. 89 (Leonard Labillois); p. 97 (Gordon Labillois); p. 114-19 (Rebecca Labillois).
33 Transcription, 23 avril 1996, p. 51 (Margaret Labillois); p. 86-87 (Leonard Labillois).
34 Transcription, 23 avril 1997, p. 32 et 36-38 (Marion Labillois); p. 43 (Margaret Labillois); p. 66 (Peter Simonson); p. 95 (Gordon Labillois); p. 119 (Rebecca Labillois).


Carte 1:
Eel River Bar Réserve indienne 3
11
lot 61A
lot 60A
Eel River Bar
RI 3
Eel
Bay
lot 60
lot 59
lot 61
Eel River
Bar
Eel
River
Cove
Eel River
Gully
Barrage
Québec
Eel River Bar
Réserve indienne 3
Nouveau-
Brunswick
Fredericton

En outre, étant donné que la région ne se prête pas à l'exploitation agricole, toute l'activité économique de la réserve, tant pour assurer la subsistance que pour le commerce, tournait essentiellement autour de la pêche et était particulièrement dépendante de la récolte des palourdes. En 1938, l'inspecteur des agences signale qu'on ne pouvait pas s'attendre à ce qu'on pratique l'agriculture dans cette réserve parce que les terres étaient marécageuses. Il déclare également qu'on n'aurait pas pu choisir de pire endroit pour y implanter une réserve et que la terre n'avait pratiquement aucune valeur[35]. Dans ses rapports annuels du début des années 1930 aux années 1960, les Affaires indiennes affirme à maintes reprises que les possibilités économiques des Indiens étaient fort mauvaises dans toute la province parce que l'exploitation agricole y était limitée et que la chasse et le piégeage se faisaient de plus en plus rares. Le manque de possibilités pour les Indiens de la région fait que bon nombre d'entre eux doivent s'engager comme ouvriers[36].

Les industries familiales et artisanales, comme le tricotage, la confection de raquettes, la piégeage à petite échelle et le cubage de billes à pâte, permettent d'augmenter le revenu familial, mais ni les ressources ni les marchés pour ces activités sont importantes[37]. De plus, l'industrie de Dalhousie, la ville la plus proche, ne fournit pas suffisamment d'emplois pour les résidants de la réserve d'Eel River, de sorte que plusieurs familles se voient obligées de se chercher du travail aux États-Unis[38].

La pêche aux palourdes était jadis le pivot de l'économie de la réserve. Plusieurs membres de la Première Nation ont déclaré que la récolte des palourdes occupait une place prépondérante dans la vie des gens de la réserve; la palourde était non seulement une source quotidienne de nourriture pour les Indiens et la base de leurs échanges commerciaux, mais elle déterminait aussi un style de vie pratiqué par de nombreuses générations d'Indiens Micmac :

> [Traduction]
> Les palourdes, évidemment, les palourdes étaient notre source de revenu. Les prestations du bien-être social étaient, à cette époque, d'un dollar par semaine pour chacun

35 Jude Thibault, Inspecteur des agences indiennes, à la Direction générale des affaires indiennes, Ottawa, 16 septembre 1938 (Document de la CRI, p. 58).
36 MAINC, Rapports annuels de 1931 à 1961.
37 Transcription, 23 avril 1996, p. 32 et 35 (Marion Labillois); p. 116 (Rebecca Labillois).
38 Transcription, 23 avril 1996, p. 17 (Margaret Labillois); p. 81 (Alfred Narvie); p. 26 et 38 (Marion Labillois); p. 56 (Richard Simpson); p. 59 (Hubert Labillois); p. 75 (Mary McBain); p. 87 (Alfred Narvie); p. 88 (Leonard Labillois); p. 91 (Gordon Labillois).

> d'entre nous, et nous étions cinq – cinq enfants, et ma mère et mon père. Nous n'arrivions pas – il n'y avait pas moyen de vivre avec ça. C'est que je m'en souviens très bien que les palourdes étaient notre subsistance, parce que nous mangions des tartes aux palourdes, de la soupe aux palourdes, des palourdes telles quelles et des sandwichs aux palourdes. Vous savez, c'est avec les palourdes qu'on nous a élevés... les palourdes[39].

En plus de ramasser les palourdes pour faire vivre leur famille, les membres de la Première Nation les préparaient pour les servir aux touristes dans des cantines sur la plage et des casse-croûte au bord de la route, en même temps que d'autres mets de pique-nique[40].

PROPOSITION INITIALE POUR CONSTRUIRE UN BARRAGE SUR LA RIVIÈRE EEL (1962)

Au début de 1962, la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick (« RENB ») rencontre la Direction générale des affaires indiennes du Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (désignée sous divers noms tels que « Affaires indiennes », « Direction générale des affaires indiennes », « DGAI » ou le « Ministère ») pour discuter de la possibilité d'endiguer la rivière Eel et par conséquent, des incidences possibles sur la Première Nation.

Le 27 février 1962, le directeur régional des Maritimes des Affaires indiennes, F. B. McKinnon, envoie une note de service à David Vogt, chef intérimaire des Ressources et Fiducies des Affaires indiennes à Ottawa, pour le mettre au courant d'une discussion qu'il avait avec M. John S. Bates, président de la RENB. Ce dernier avise que la ville de Dalhousie est intéressée à construire un barrage sur la rivière Eel aux fins d'approvisionnement en eau douce pour attirer des industries. À cette première étape, la RENB n'a pas encore décidé comment fournir l'approvisionnement en eau et des essais de forage se poursuit pendant qu'on étudie les choix concernant la construction d'un barrage. La RENB propose initialement de construire le barrage à l'embouchure de la rivière Eel, à côté de la réserve où il y a déjà un pont desservant l'autoroute 11. Puisque la proposition implique un barrage anti-marée et se trouve en dehors de la réserve, McKinnon pense que les Affaires indiennes ne peuvent pas empêcher la construction du barrage sur la rivière Eel, toutefois, il est préoccupé par le fait que « l'édification d'un barrage

39 Transcription, 23 avril 1997, p. 14 (Margaret Labillois).
40 Transcription, 23 avril 1996, p. 7 (Margaret Labillois); p. 118 (Rebecca Labillois).

signifiera l'inondation d'une grande partie de l'est an qui fournit actuellement 50 % de la production de palourdes de la bande. Ceci est, par conséquent, très important pour les Indiens »[41]. McKinnon suggère que tous préjudices causés aux moyens de subsistance de la bande « devraient être présents à l'esprit lorsqu'il s'agit de discuter des différents moyens pour alimenter la ville de Dalhousie en eau »[42].

M. Bates de la RENB écrit à David Vogt le 2 mars 1962 pour confirmer que la ville de Dalhousie avoisinante procède, sans succès, à des essais de forage à plusieurs endroits à la recherche d'une grande quantité d'eau. L'International Paper Company, située à Dalhousie, constitue la principale source d'emploi de la ville mais le chômage local demeure un sujet de préoccupation du conseil municipal qui s'efforce à attirer de nouvelles industries dans la région. Le conseil municipal est intéressé à attirer la Canadian Industries Limited (« C.I.L. ») mais l'approvisionnement en eau n'étant pas suffisante pour une utilisation industrielle, la C.I.L. ne pourra pas faire fonctionner son usine à Dalhousie. Afin de faciliter l'installation de l'usine, le premier ministre du Nouveau Brunswick, Louis-Joseph Robichaud, assure à la C.I.L. que son gouvernement appuie les buts de la ville de Dalhousie en fournissant au moins 300 000 gallons d'eau par jour à partir d'octobre 1963.

Une semaine après cet engagement, le premier ministre Robichaud demande à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick de faire office de coordonnateur du projet pour traiter avec les organismes fédéraux, provinciaux, municipaux et privés qui participeront à cette entreprise. M. Bates souligne que le choix le plus prometteur est celui de construire un barrage à l'embouchure de la rivière Eel ou à proximité, mais si on décide de construire un barrage anti-marée sur la rivière Eel, « le facteur temps est urgent » puisqu'il faut le faire au cours de l'été 1962 afin de faire écouler de l'eau douce pendant une année pour débarrasser le réservoir de sel[43].

Le 9 mars 1962, David Vogt des Affaires indiennes à Ottawa répond à la note de service de McKinnon l'avisant que la RENB n'a pas encore communi-

41 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, au chef intérimaire, Ressources et Fiducies des Affaires indiennes, 27 février 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-1, vol. 1, (Documents de la CRI, p. 126).

42 F.B. MCKINNON, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, au chef intérimaire, Ressources et Fiducies des Affaires indiennes, 27 février 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-1, vol. 1, (Documents de la CRI, p. 126).

43 John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton,N.-B., à David Vogt, chef, Ressources et Fiducie des Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, 2 mars 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 127-30).

qué avec les Affaires indiennes. Vogt demande également à McKinnon des renseignements au sujet de la valeur annuelle de la pêche aux palourdes des Indiens et note que :

> [Traduction]
> La rivière Eel River étant une rivière soumise aux marées, la ligne de démarcation de la réserve d'Eel River qui se trouve au bord de l'eau est la laisse de crue habituelle et le lit de la rivière appartient à la Province. Si les palourdes s'amassent au-dessous de la laisse de crue, le public a le droit de les ramasser et il faudra alors considérer si la bande indienne a un droit particulier ou non qui lui permet de revendiquer une compensation particulière[44].

Le 6 avril 1962, McKinnon répond que la bande récoltent généralement des palourdes en dessous de la laisse de crue, côte à côte avec le public,

> [Traduction]
> les non-Indiens le font pour leur propre usage, alors que les Indiens le font dans un but commercial ... des tentatives de construire un barrage au bord de la route soulèveraient des oppositions venant non seulement des Indiens mais presque de tous ceux qui pêchent des palourdes dans cette région. Ceci signifie que l'opinion publique forcera la ville à construire un barrage à quelques centaines de verges de la route[45].

McKinnon envoie également une note de service de Jean Bourassa, le surintendant de l'Agence indienne de Restigouche dans laquelle ce dernier disait que « ne connaissant pas bien cette industrie », il convient toutefois que « 50 % des recettes provenant de la pêche aux palourdes dans la rivière Eel est d'environ 1 500 $ par année »[46]. McKinnon note que dans sa plus récente discussions avec M. Bates, celui-ci lui a appris que « aucune action concernant le barrage ne sera prise sans que les parties concernées se réunissent », soit la bande, la ville, la RENB et le ministère des Pêches[47].

---

44 David Vogt, chef, Ressources et Fiducie des Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, à F.B. McKinnon, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, 9 mars 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 131).

45 F.B. MCKINNON, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, à David Vogt, chef, Ressources et Fiducies, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 6 avril 1962, dossier du MAINC 271/31-5--13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 133).

46 L. Jean J. Bourassa, surintendant, Agence indienne de Restigouche, Ste. Anne de Restigouche, Québec, aux Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes, 2 avril 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 134).

47 F.B. MCKINNON, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, à David Vogt, chef, Ressources et Fiducies, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 6 avril 1962, dossier du MAINC 271/31-5--13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 133).

Entre-temps, M. Bates de la RENB informe les Affaires indiennes à Ottawa qu'on cherche toujours un endroit pour construire le barrage. Dans une note de service datée le 13 avril 1962, Vogt informe McKinnon que « M. Bates a reçu la consigne que la proposition doit être examinée en détail par vous et les Indiens ». Vogt note également qu'étant donné la proximité des parcs à palourdes du pont-route où la RENB proposait au début de construire le barrage anti-marée.

> [Traduction]
> M. Bates a indiqué qu'il est préférable de construire le barrage à quelques distances de la montée du pont-route plus ou moins au point qui fait face à la conduite de l'International Paper. Cet emplacement de choix ne semble pas causer des incidences sur les parcs à palourdes, et je pense que nous et les Indiens pourrons très bien insister sur cet emplacement de choix[48].

Trois jours plus tard, McKinnon reçoit un nouveau rapport de J. H. Sheane, le nouveau surintendant en charge de la réserve de la rivière Eel (récemment muté de l'Agence à Restigouche à l'Agence de Miramichi) disant ce qui suit :

> [Traduction]
> [Nous] avons de nouveau vérifié les recettes approximatives lors d'une visite à la rivière Eel et par suite de cette deuxième vérification, M. Bourassa et moi-même, nous nous convenons que les recettes provenant de la vente des palourdes par les Indiens sont probablement plus proche de 5 000 $ que du chiffre de 1 500 $ que M. Bourassa a avancé au début. Ce nouveau facteur éclaire en quelque sorte la question que les parcs à palourdes ont probablement plus de valeur pour les Indiens que d'après l'estimation faite au début[49].

Malgré la discussion de Bates avec Vogt en avril 1962, au cours de laquelle il semble qu'ils s'accordent sur le fait qu'il est préférable, selon la bande, de construire un barrage à la montée (également connu comme le site n° 1), Bates rapporte à McKinnon le 21 août 1962 que « le conseil municipal a voté en faveur d'un barrage anti-marée au-dessus du pont d'Eel River Bar au premier tournant de la rivière (également connu comme le site n° 2) »[50].

---

48 David Vogt, chef, Ressources et Fiducie des Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, au directeur régional, Région des Maritimes, 13 avril 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 135).

49 J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne Miramichi, au directeur régional, Maritimes, 19 avril 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 136).

50 John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., à F.B. MCKINNON, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, 21 août 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1, (Document de la CRI, p. 140).

McKinnon a écrit au siège social le 27 août notant que la construction du barrage au site n° 2 inonderait les terres de la réserve mais « on ne prévoit aucune difficulté avec le conseil de la bande tant que la construction du barrage ne cause aucune incidence sur les parcs à palourdes »[51]. McKinnon suggère également que l'eau peut être pompée du réservoir au moyen de la conduite existante appartenant à l'International Paper Company, laquelle traverse la réserve. Il aimerait savoir si l'International Paper octroierait à la ville la permission d'utiliser la conduite d'eau sans l'approbation du ministre des Affaires indiennes.

Jules D'Astous, chef de la division du Développement économique des Affaires indiennes, a répondu à McKinnon le 12 septembre 1962. Il dit que trois acres et demi ont été cédés par la bande pour une emprise de conduite en 1929 et que la International Paper pourrait, par conséquent, permettre à la ville d'utiliser la conduite d'eau sans une approbation préalable des Affaires indiennes ou de la bande. D'Astous avise toutefois que si les terres de la réserve doivent être inondées, il faut obtenir le consentement des Indiens, la ville doit obtenir un droit de servitude lui permettant d'inonder et une étude doit être effectuée pour confirmer la zone de la réserve qui sera touchée par l'inondation[52].

McKinnon et Sheane continuent à insister sur le site n° 1. Suite aux discussions qu'il avait avec la ville et le conseil de la bande d'Eel River, Sheane disait que quoique les Indiens n'aient pas

> [Traduction]
> légalement le droit de contester la construction du barrage au site n° 2, je pense que nous pouvons exercer une influence sur les responsables concernés de la ville afin de construire le barrage ailleurs si nous réussissons à obtenir une opinion éclairée qui appuierait les Indiens, en se fondant sur le fait que les parcs à palourdes peuvent être partiellement ou entièrement détruits si on construit le barrage à l'endroit mentionné[53].

Sheane suggère qu'il faut mener une étude plus poussée sur les effets du barrage et il propose le nom de deux spécialistes des crustacés – M. J.C.

51 F.B. MCKINNON, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, aux Affaires indiennes, 27 août 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 144).

52 Jules D'Astous, chef, division du Développement économique, Affaires indiennes, à F.B. MCKINNON, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, 12 septembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1, (Document de la CRI, p. 145).

53 J.M. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, à V.J. Caissie, directeur régional adjoint, Bureau régional des Maritimes, 24 septembre 1962, dossier du MAINC271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 146).

Medcof, de la Station biologique de St. Andrews en Nouvelle-Écosse, et M. E.R. Drinnan, de la Station d'ostréiculture – qui pourraient donner leurs « conclusions avant la prochaine étape des négociations avec Dalhousie » sur les questions ayant trait aux effets du barrage sur le cours d'eau, afin d'aider à déterminer si les palourdes sont « attirées, aux premiers stades de leur développement, par les étendues vaseuses situées plus en amont » et si le cours d'eau pourrait être contaminé[54].

McKinnon, d'accord avec la proposition de Sheane, adresse une lettre à M. Medcof le 1er octobre 1962, afin de lui demander d'aider à évaluer les effets du projet de barrage sur les parcs à palourdes avant que les négociations avec la ville soient engagées. McKinnon souligne les préoccupations de la bande :

> [Traduction]
> On sait depuis longtemps que l'emplacement en question est une zone productrice de palourdes, et les Indiens craignent que la construction d'un barrage ait une incidence très négative sur leurs activités de pêche. Selon eux, même si on ne pêche pas à cet endroit précis, la zone qui sera inondée est l'une de celles où les palourdes se fixent au premier stade de leur développement. La zone qui est favorable à la production actuellement se trouvera juste en-dessous du barrage, et les marées et les courants seront touchés[55].

Le 30 octobre 1962, McKinnon étudie la question avec M. Medcof et M. J. S. MacPhail de la Station biologique de l'Atlantique de l'Office des recherches sur les pêcheries. Dans son rapport, M. Medcof précise que McKinnon voulait savoir :

> [Traduction]
> (1) si la construction d'un barrage sur l'estuaire[56] de cette rivière nuirait à la productivité en palourdes des parcs situés dans l'estuaire en dessous du barrage et des parcs situés à l'extérieur de l'estuaire, dans la baie des Chaleurs . . . et
>
> (2) si on pourrait réduire tout dommage éventuel en construisant le barrage légèrement plus en amont[57].

54 J.M. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, à V.J. Caissie, directeur régional adjoint, Bureau régional des Maritimes, 24 septembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 146).

55 F.B. MCKINNON, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, à M. J.C. Medcof, directeur adjoint, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique de St. Andrews, Nouvelle-Écosse, Bureau régional des Maritimes, 1er octobre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 147-148).

56 Le terme « estuaire » désigne l'embouchure évasée d'un cours d'eau sensible à la marée et aux courants.

57 M. J.C. Medcof, directeur adjoint, Station biologique, Office des recherches sur les pêcheries, à M.J.L. Hart, directeur, Office des recherches sur les pêcheries, 1er novembre 1962 (Documents de la CRI, p. 150-151).

M. Medcof a apparemment été informé des préoccupations de la bande au sujet de l'incidence possible de la construction du barrage sur la population de palourdes. Voici des extraits pertinents de ses observations et conclusions :

> [Traduction]
> Les Indiens de la région pensent depuis longtemps qu'il faut une réserve naturelle pour les reproducteurs, d'où la proposition de construire le barrage plus en amont. Ils croient également, comme de nombreux pêcheurs de palourdes de cette région, que les estrans se repeuplent après la pêche, lorsque les jeunes palourdes d'autres endroits y migrent.
>
> Voici tout ce que nous avons été en mesure d'affirmer :
>
> (1) À notre connaissance, la zone qui sera submergée n'a jamais été productrice de palourdes. Ainsi, il n'y aurait aucune réduction en raison de l'empiétement sur des zones productrices.
>
> (2) La construction du barrage modifierait le mode de circulation des eaux de l'estuaire maritime, dont le degré moyen de salinité augmenterait parce que la ville retirerait des quantités substantielles d'eau douce du réseau hydrographique. Ces deux changements risquent d'avoir une incidence sur la sédimentation de fond et sur les naissains de palourdes du bas estuaire où des palourdes rarement pêchées et de piètre qualité se développent. Toutefois, l'interaction entre ces facteurs est si complexe que nous n'avons pu prédire si la construction du barrage aurait un effet positif ou destructeur sur la petite zone productrice de palourdes du bas estuaire, et encore moins, si le fait de construire le barrage quelques centaines de pieds au-dessus de l'estuaire au lieu de le construire à l'emplacement choisi par la ville serait plus favorable du point de vue de la conservation de l'espèce.
>
> (3) *Nous étions convaincus que, quel que soit l'emplacement choisi, la production de palourdes sur les parcs situés le long de la baie des Chaleurs (c'est-à-dire les parcs importants du point de vue commercial) ne serait pas touchée.*
>
> (4) Les théories selon lesquelles a) il faut des réserves naturelles spéciales de reproducteurs pour soutenir la reproduction ou b) les jeunes palourdes migrent d'un autre endroit pour repeupler un endroit qui a été pêché ne reposent sur aucune preuve solide[58].

On a consulté M. Medcof pour qu'il soutienne l'idée de déplacer le barrage au site nº 1, mais sa première analyse de la situation aide peu les Affaires

58 M. J.C. Medcof, directeur adjoint, Station biologique, Office des recherches sur les pêcheries, à M.J.L. Hart, directeur, Office des recherches sur les pêcheries, 1er novembre 1962, (Documents de la CRI, p. 150-151). Italique ajouté.

indiennes et la bande. McKinnon observe que, « compte tenu de l'avis de M. Medcof, nous n'avions vraiment aucun argument irréfutable qui nous permettrait d'insister pour que la ville choisisse le site plus en amont, tout au moins en ce qui concerne la production de palourdes[59] ».

Le rapport de M. Medcof est transmis au chef Alfred Narvie et au conseil de la bande d'Eel River, et tous les membres de la bande en discutent à l'assemblée du 20 novembre 1962. Bien que Sheane n'ait pas pu y assister, il en fait le compte rendu suivant au Bureau régional des Maritimes des Affaires indiennes:

> [Traduction]
>
> *La bande a décidé qu'elle ne permettrait pas aux autorités municipales de traverser ou d'utiliser les terres de la réserve à cette fin, parce qu'il est très probable, selon elle, que la construction d'un tel barrage nuira aux parcs à palourdes. Cependant, elle a accepté qu'une enquête préliminaire soit effectuée, croyant comprendre que de toutes façons, on envisageait maintenant de construire le barrage plus en amont, loin des terres de la réserve.* Ce changement, dont je n'ai pu avoir confirmation auprès des autorités municipales, a apparemment été décidé lorsqu'on a découvert que les berges de la rivière du côté de la réserve étaient formées principalement de mousse et ne pourraient retenir l'eau, de sorte que la construction d'un barrage à l'emplacement proposé ne serait pas efficace sans l'ajout d'une digue le long des berges.
>
> C'est pourquoi la bande a décidé, à cette assemblée, de laisser la question en suspens, jusqu'à ce que l'emplacement du barrage soit finalement choisi. *Je crois que si la ville opte pour l'emplacement proposé actuellement [le site nº 2], la bande fera tout pour empêcher la construction du barrage*[60].

McKinnon informe M. Bates de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick de l'opposition de la bande au site nº 2 et du fait qu'il faudrait peut-être renoncer à l'emplacement situé « au-dessus du pont d'Eel River Bar au premier tournant de la rivière, le terrain étant inapte à soutenir le barrage[61] ». M. Bates a l'intention de rencontrer M. Vogt à Ottawa durant la semaine du 10 décembre, afin de discuter de la possibilité de verser une compensation à la bande :

---

59 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst, à l'Agence indienne de Miramichi, 5 novembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 156).

60 J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 26 novembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 157). Italique ajouté.

61 John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., à la ville de Dalhousie et à la New-Brunswick International Paper Company, 29 novembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 158).

[Traduction]
M. McKinnon m'a informé que la réserve indienne s'opposait fermement à ce qu'on construise le barrage plus bas [site nº 2] à cause de son incidence éventuelle sur la pêche aux palourdes. Une compensation pourrait sans doute suffire à couvrir toute diminution manifeste des recettes annuelles, si on détermine clairement que la construction d'un réservoir de stockage d'eau le plus grand possible est souhaitable et faisable[62].

M. Bates prend rendez-vous avec David Vogt des Affaires indiennes à Ottawa le 14 décembre 1962. Il souligne que le « plan de développement est à présent bien avancé[63] ». Lors de sa rencontre avec Vogt et W.P. McIntyre des Affaires indiennes, Bates les informe que le barrage doit être construit au site nº 2, malgré l'opposition de la bande. Jules D'Astous donne le compte rendu suivant de cette réunion à M. McKinnon :

[Traduction]
Je crois qu'on pourrait obtenir un volume suffisant d'eau pour alimenter la Canadian Industries Limited en construisant le barrage au site nº 1. Cependant, on prévoit que l'usine de pâtes et papiers de la New-Brunswick International Paper Company augmentera sa capacité : un volume d'eau supplémentaire sera donc nécessaire d'ici quelques années. Pour assurer un approvisionnement en eau suffisant pour la ville de Dalhousie et les utilisateurs de l'industrie, il faut construire le barrage au site nº 2.

Les rapports que vous nous avez soumis, vous et l'Agence, précisent que M. Bates a été informé que les Indiens s'opposeraient à la construction du barrage au site nº 2, en raison des [répercussions négatives] prévues [sur] la pêche aux palourdes. Bien que M. Bates et la Régie des eaux ne soient pas habilités à négocier un règlement des revendications indiennes, M. Bates a suggéré qu'on pourrait compenser la bande pour les pertes subies en calculant le volume et la valeur annuels de la production de palourdes et en capitalisant cette valeur annuelle. En outre, [il] a proposé qu'une enquête sur les ressources en palourdes soit effectuée au cours de la saison de 1963.

Nous avons signalé à M. Bates qu'en plus de devoir régler une réclamation visant les dommages causés à la production de palourdes, la ville de Dalhousie devra apparemment négocier un accord avec les Indiens au sujet des terres de la réserve dont elle aura besoin pour ancrer le barrage et le mur de retenue. De plus, si la construction du barrage donnait lieu à l'inondation de terres de la réserve, il faudrait que la ville obtienne un droit de servitude[64].

62 John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., à la ville de Dalhousie et à la New-Brunswick International Paper Company, 29 novembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 158).

63 John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., à David Vogt, chef, Réserves et fiducie, Affaires indiennes, 3 décembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 160).

64 Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Min. de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, au surveillant régional, Bureau régional des Maritimes, 18 décembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 162-163).

D'Astous avise McKinnon qu'il devrait commencer à communiquer avec les autorités municipales pour les convaincre de la nécessité de « faire connaître leurs besoins suffisamment de temps à l'avance et d'engager les négociations avec les Indiens. Si elles tardaient à le faire, il deviendrait difficile voire impossible à la ville d'honorer son engagement vis-à-vis de la C.I.L. en octobre prochain[65] ».

M. Bates envoie son propre compte rendu de la réunion au conseil municipal et à l'International Paper Company le 18 décembre 1962, et il en transmet des copies aux Affaires indiennes :

> [Traduction]
> Selon les Affaires indiennes, la construction du barrage au site le plus en aval préoccupera la réserve indienne ... Toutefois, il est évident que le potentiel de la rivière ne peut être exploité à environ 10 millions de gallons par jour dans les périodes d'étiage, à moins qu'on choisisse cet emplacement pour le barrage anti-marée.
>
> La compensation est un élément que devra négocier la ville de Dalhousie par l'intermédiaire des Affaires indiennes. En ce qui concerne les palourdes, il semble souhaitable qu'une enquête soit effectuée l'été prochain par le ministère des Pêches, de façon à ce qu'on puisse évaluer la diminution éventuelle de la valeur annuelle de la production et la capitaliser en vue de la compensation. Certains points de droit doivent être éclaircis, notamment le lien entre le droit de propriété de la province du Nouveau-Brunswick sur le bassin et les droits de la réserve indienne relatifs à la pêche aux palourdes au-dessus du pont.
>
> L'article 35 de la *Loi sur les Indiens*, 1952-1956, simplifie les procédures relatives aux négociations ou à l'expropriation.
>
> Les Affaires indiennes supposent que l'acquisition de terres pourrait viser une parcelle située autour du bassin qui devra être inondée, un segment important en travers de la rivière inférieure pour la construction du barrage, une parcelle en travers de la presqu'île pour la construction du mur, peut-être la partie de la péninsule du côté de la rivière où serait situé le mur et, possiblement, d'autres parcelles[66].

Finalement, Bates écrit que les Affaires indiennes ont également laissé entendre que« si l'on recrutait des Indiens de la réserve pour la construction du barrage et qu'on leur offrait par la suite un emploi permanent dans la région, cela faciliterait sans aucun doute les négociations à venir avec la réserve indienne ».

---

65 Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Min. de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, 18 décembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 162-163).

66 John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., à la ville de Dalhousie, N.-B., et à la New-Brunswick International Paper Company, Dalhousie, N.-B., 18 décembre1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 164-165).

Dans sa réponse du 3 janvier 1963 au rapport de D'Astous au sujet de la réunion du 14 décembre, McKinnon donne son point de vue sur le droit de la bande à une compensation visant les pertes liées à une diminution de la production de palourdes causée par la construction :

> [Traduction]
> . . . la rivière est soumise aux marées et d'après ce que nous savons, la bande n'a pas plus de droit sur la pêche aux palourdes que les non-Indiens, et d'ailleurs, que quiconque voudrait pêcher la palourde à cet endroit, car la bande ne détient pas de droits riverains. Nous demandons de compenser les pertes liées à la production de palourdes, en fixant la compensation relative aux terres à un niveau suffisamment élevé pour que les pertes visant les palourdes soient couvertes indirectement. *Au cours de discussions antérieures avec la ville, nous avons dit clairement à l'ingénieur municipal que nous ne nous opposerions pas à ce que la ville construise un barrage à cet endroit, tant que cela ne concerne que la rivière, mais qu'à partir du moment où la ville dépasserait la laisse des hautes eaux, elle se trouverait sur la réserve, et qu'alors, nous demanderions la compensation que nous jugerions suffisante, non pas tant pour les terres, mais pour les palourdes*[67].

Bref, même si McKinnon ne pense pas que la bande ait un droit particulier ou exclusif à la pêche aux palourdes sur les estrans, il est d'avis que les négociations au sujet des terres de la réserve qui doivent servir à la construction du barrage doivent être menées de façon à garantir que la réserve reçoit également une compensation pour le préjudice causé à ses moyens de subsistance. La stratégie qu'il propose consiste donc à se servir des négociations portant sur la compensation visant les terres requises pour le projet pour couvrir indirectement le préjudice subi par la bande en raison des pertes liées à la production de palourdes.

D'Astous accuse réception de la lettre de McKinnon. Il pense comme ce dernier que « le lit de la rivière appartient à la Couronne et ne fait pas partie de la réserve puisqu'il s'agit d'une rivière soumise aux marées. En outre, les droits de pêche pourraient être exercés par le grand public[68] ». D'Astous précise qu'il attendra les résultats de la prochaine réunion avec les agents municipaux avant de discuter du barrage.

---

67 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, aux Affaires indiennes, 3 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 166). Italique ajouté.

68 Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, 11 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 170).

NÉGOCIATIONS ENTRE LA BANDE D'EEL RIVER ET LA VILLE DE DALHOUSIE – PHASE I (1963)

Le 21 janvier 1963, la bande tient une réunion à la réserve d'Eel River pour discuter du projet de construction du barrage avec les agents municipaux. J.H. Sheane, Vince Caissie, directeur adjoint de McKinnon, M. Furlotte, conseiller municipal de Dalhousie, M. Peterson, ingénieur municipal et M Smith, ingénieur de l'usine de pâtes et papiers de l'International Paper Company y participent. Dans le rapport de McKinnon, on peut lire :

> [Traduction]
> À cette réunion, la partie indienne a avancé des arguments qui nous [aux Affaires indiennes] ont paru très logiques, pour démontrer que la construction d'un barrage risquait fortement de détruire complètement tous les parcs à palourdes et mettrait également fin à la pêche à l'éperlan durant les mois d'hiver. Toutes les raisons avancées avaient à voir avec le changement qui se produirait sur les marées et les courants, mais je ne tenterai pas d'exposer ici cette argumentation, car ce serait trop serait trop long et trop complexe. *C'est ce qui explique que les Indiens ont déclaré qu'ils n'autoriseront pas la ville à construire le barrage, à moins qu'on ne leur accorde une compensation sous forme d'emplois dans des industries qui existent déjà ou que l'on se propose de créer.* Les agents municipaux présents à cette réunion ne pouvaient évidemment pas s'engager sur une entente de cette nature, mais ils ont convenu de faire rapport au conseil municipal et de se renseigner auprès des industries, ce après quoi une deuxième réunion aurait lieu . . .
>
> À la réunion de l'après-midi à laquelle ont assisté les agents des Affaires indiennes et ceux de la ville, ces derniers voulaient avoir des renseignements sur l'expropriation. *Nous leur avons cité l'article 35 de la Loi sur les Indiens et précisé qu'il n'était pas certain que le gouverneur en conseil donne son autorisation en cas d'opposition totale du conseil de bande.*
>
> *Le gouverneur en conseil agirait-il contre cette opposition?Dans un tel cas, je pense que nous pouvons être à peu près certains que des pressions seront exercées sur le gouvernement provincial, qui a confirmé la décision de la ville de fournir de l'eau en quantité suffisante à l'usine de la C.I.L.* [69].

D'Astous convient avec McKinnon que « *le Ministre serait très réticent à approuver une expropriation contre le gré des Indiens. Il pourrait le faire s'il était convaincu que les circonstances l'exigeaient. Il faut faire com-*

69 F.B. MCKINNON, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, auxAffaires indiennes, 21 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 172-173). Italique ajouté.

prendre aux agents municipaux qu'il serait souhaitable que la ville fasse tout son possible pour donner satisfaction aux Indien [70] ».

Pendant ce temps, M. Medcof commence à préparer l'enquête sur la production de palourdes avec l'aide de J.S. MacPhail de la Station biologique de l'Atlantique. Dans son rapport du 17 janvier 1963, M. Bates précise qu'au lieu de se servir des résultats d'une enquête sur les quantités de palourdes pêchées au printemps 1963 pour calculer le rendement annuel, « il vaudrait mieux mesurer la population sur pied au printemps prochain [1963], dès le dégel et avant le début de la construction, et de la mesurer à nouveau un an plus tard, et peut-être aussi deux ou trois ans après. Cela serait le meilleur moyen de voir si la construction du barrage a eu des effets, et si c'est le cas, s'il y a une augmentation ou une diminution, et de quelle ampleur ». Medcof ajoute que les résultats de l'enquête de 1963 doivent être considérés comme provisoires et que « pour être juste, tout règlement conclu durant la première année ou des deux premières années après la construction du barrage devrait être considéré comme provisoire et sujet à rajustement[71] ».

Le 6 février 1963, McKinnon rencontre Brian Barnes, adjoint de l'ingénieur chargé du projet, qui l'informe que l'on reconsidère la préférence de la ville pour le site nº 2. La Régie des eaux du Nouveau-Brunswick a découvert que le site préféré entraînerait des dépenses que personne ne pouvait assumer pour la reconstruction de l'autoroute, et qu'on envisageait maintenant de construire le barrage 1 200 pieds plus en amont [site nº 1]. Dans son compte rendu de cette réunion, Barnes indique que McKinnon « a répété qu'il pensait que les Indiens se sentaient victimes d'une discrimination de la part des résidents de Dalhousie et qu'ils coopéreraient davantage si on leur assurait des emplois dans la ville. Selon lui, le site en aval serait plus satisfaisant du point de vue des Indiens[72] ».

Le 28 mars 1963, Sheane écrit à McKinnon que l'administrateur municipal, M. Peterson, a appelé pour annoncer que « son groupe » venait de rencontrer la bande :

70 Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, 4 février 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 178).

71 M. J.C. Medcof, directeur adjoint, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique de St. Andrews, N.-É., à J.L. Hart, directeur, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique, Ottawa, 30 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 175-177).

72 Rapport de Brian Barnes, adjoint de l'ingénieur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., 12 février 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 179-181).

[Traduction]

Il [M. Peterson] affirme que la bande a autorisé ses équipes à commencer immédiatement les travaux de dégagement et d'endiguement sur la parcelle de terre. Selon lui, la bande avait décidé d'accepter de s'en remettre à M. Medcoff [sic] pour les questions de compensation, mais elle tenait à ce qu'un accord soit signé avant le début des travaux de construction du barrage. M. Peterson et le conseil poursuivent leurs efforts en vue d'obtenir des emplois pour les hommes...

L'avocat de la ville prépare actuellement un accord préliminaire que les Indiens ne signeront évidemment pas sans consulter les agents des Affaires indiennes. Il m'avisera lorsque le document sera prêt. Trop optimiste peut-être compte tenu de la situation, il semble penser maintenant qu'on peut arriver à un accord satisfaisant pour les deux parties avec les membres de la bande d'Eel River.

... Apparemment, une autre réunion doit se tenir bientôt avec les Indiens afin de discuter des propositions de la ville et, si elle débouche sur un accord, de prendre les décisions nécessaires. J'aimerais avoir un avis sur le sujet susmentionné dès que possible... Notre présence est jugée indispensable si des accords sont en vue[73].

Le 1er avril 1963, McKinnon fournit aux Affaires indiennes à Ottawa un rapport détaillé sur l'état des négociations avec la bande et sur une réunion qui a eu lieu entre la ville et la bande, mais il n'est pas certain qu'il s'agit de la réunion dont Sheane a fait le compte rendu. Dans son rapport, McKinnon confirme que la ville a décidé de choisir le site nº 1, à 1200 pieds en amont de l'embouchure de la rivière. Il observe que le nouveau site a été choisi « à cause de l'opposition des Indiens, mais également en raison des coûts additionnels », et que cette nouvelle proposition a été présentée à la bande par la ville. Il remarque que, « si le nouveau choix n'aurait aucune incidence sur les parcs à palourdes, il nécessiterait la construction d'une digue sur les terres de la réserve et entraînerait l'inondation d'environ 49 acres de terres marécageuses du rivage ». Au sujet de la réunion avec les agents municipaux, McKinnon rapporte que :

[Traduction]

... Les Indiens ont maintenu leur opposition à la construction du barrage, à cause des effets qu'il aurait, selon eux, sur la pêche. Toutefois, ils ne sont pas revenus sur leur position précédente, à savoir qu'ils autoriseraient la ville à construire un barrage si des emplois étaient fournis aux hommes valides de la réserve. Il a également été convenu à la réunion que M. J. C. Medcof (spécialiste des crustacés) de l'Office des recherches sur les pêcheries évaluerait le préjudice causé à l'industrie de la pêche et que les deux parties accepteraient ses conclusions. Je joins à ce document une photo-

73 J.H. Sheane, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 28 mars 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 185). Italique ajouté.

copie du rapport du 30 janvier dans lequel M. Medcof commente l'ensemble de la proposition[74]. Vous noterez que M. Medcof n'est pas en mesure d'affirmer que le barrage aura des conséquences négatives (ou positives, d'ailleurs) sur la pêche. Les Indiens ont violemment protesté contre le commentaire formulé au paragraphe 9 de la page 2. Ils estiment que leur production de palourdes leur rapporte annuellement 30 000 $. À cette réunion, on leur a demandé de donner à la ville leur avis sur la compensation qu'ils se jugeraient en droit de recevoir si les pêches étaient entièrement détruites.

Une semaine plus tard, une autre réunion a lieu à la réserve, cette fois, uniquement en présence des Indiens, afin de discuter d'une compensation équitable. Grosso modo, les propositions sont les suivantes :

(1) Compensation pour les terres inondées, au montant de 1 000 $ l'acre. (Ce chiffre n'est absolument pas réaliste, à notre avis, mais il découle probablement d'informations inexactes fournies à un Indien par un non-Indien ayant participé à des acquisitions récentes de terres réalisées par le gouvernement fédéral pour la construction de l'aéroport Charlo situé à proximité. On a dit qu'un montant de 1 000 $ l'acre avait été payé, alors qu'en fait, le montant le plus élevé était de 175 $ l'acre.)

(2) Un montant total de 210 000 $, pour la perte liée à la production de palourdes, dont la valeur annuelle est établie à 30 000 $ et multipliée par sept.

(3) Un montant total de 17 500 $ pour les pertes concernant les autres ressources, chiffre établi d'après une production annuelle évaluée à 2 500 $ et multiplié par sept (années).

A la suite de cette réunion avec les Indiens, il a été décidé également que ces montants seraient réduits considérablement si la ville pouvait fournir des emplois aux Indiens. Il convient également de souligner ici que ces montants se fondent sur des pertes totales, et que le pourcentage qui serait versé aux Indiens serait établi d'après les résultats de l'enquête de M. Medcof.

J'ai déjà mentionné que les Indiens étaient indignés du commentaire formulé par M. Medcoff au paragraphe 9 de son rapport. Les Indiens sont à présent dans la position embarrassante de devoir reconnaître les gains réels qu'ils tirent de la pêche, ce qui, inutile de le préciser, influerait considérablement sur l'aide qu'ils reçoivent, ou d'accepter les chiffres du ministère des Pêches et nos propres estimations des années antérieures, ce qui réduit substantiellement la compensation qu'ils peuvent espérer recevoir. En tous cas, on peut affirmer que le chiffre de 1 500 $ est loin d'être exact. Nous avons trouvé certains documents tenus par un Indien, où il était indiqué qu'au cours du mois de juillet, il avait acheté environ 1 700 seaux de palourdes, pour 1,50 $ le seau en moyenne. Cet homme est l'une des deux personnes

74 Medcof avait noté que si « le rapport statistique était exact et que les chiffres donnés par les Indiens sur les quantités annuelles débarquées à Eel River dont la valeur serait de 1 500 dollars étaient exacts, il faudrait en déduire que Eel River seulement fournissait les trois quarts de la quantité pêchée au district 63 en 1962. Nous en doutons fortement : il y a sûrement une erreur de calcul quelque part ». M.J.C. Medcof, directeur adjoint, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique de St. Andrews, N.-É., à J.L. Hart, directeur, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique, Ottawa, 30 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 175).

qui achètent à la réserve, et ses achats représenteraient environ la moitié de toute la production. Ses chiffres pour un mois sur une saison de huit mois suffiraient à eux seuls à prouver que ceux du ministère des Pêches sont inexacts. Si nous pouvons nous fier aux déclarations des Indiens, et je ne suis pas prêt à les rejeter sans preuve, il semblerait que la production annuelle tourne autour de 20 000 seaux par an, ce qui correspondrait alors aux 30 000 $ qu'ils demandent...

À la suite de cette réunion avec les Indiens, il a été décidé que la prochaine étape, pour nous, serait la tenue d'une réunion avec les divers syndicats de la ville de Dalhousie. Malheureusement, tous les syndicats étaient représentés par une seule personne, le président du conseil syndical. Celui-ci ne nous a pas donné trop d'espoir, d'une part, parce que les syndicats tiennent compte de l'ancienneté et d'autre part, parce que, dans la ville, des syndiqués sont au chômage actuellement. Il a cependant convenu de présenter le dossier à l'assemblée générale des syndicats, dans l'espoir qu'ils auront une solution à proposer...

À cette réunion, l'administrateur municipal a reconnu que des travaux relatifs à la construction d'une conduite et d'un poste de pompage étaient déjà en cours à la ville. Ces travaux n'ont encore aucune incidence sur les terres de la réserve, mais la ville souhaite pouvoir passer rapidement à une phase du projet qui toucherait la réserve. Nous avons suggéré au maire et à l'administrateur municipal qu'il serait opportun de rencontrer à nouveau la bande pour obtenir son consentement à cette phase du projet, et également pour répondre par des contre-propositions aux offres de la bande[75].

McKinnon joint également à son rapport un document d'information, préparé par les Affaires indiennes et soumis au président du conseil syndical de Dalhousie, à l'appui de la demande de la bande visant des possibilités d'emploi pour les dix ou quinze hommes valides de la réserve. Ce document insiste sur le fait que l'établissement de la C.I.L. dans la ville dépend entièrement de sa capacité à être alimentée en eau douce. Comme l'obtention de cet approvisionnement pourrait avoir des conséquences tout à fait néfastes sur l'industrie des Indiens,ceux-ci devraient recevoir une compensation sous une forme ou une autre. Même si la C.I.L. doit créer environ 45 emplois, les Indiens ne sont pas admissibles parce que l'entreprise exige un diplôme du secondaire. C'est pourquoi les Affaires indiennes soutiennent qu'en raison « de la destruction possible totale ou partielle de leur industrie de la pêche, les Indiens ne devraient pas être tenus de satisfaire aux mêmes exigences que les autres résidents de la ville qui ont tout à gagner de la construction du barrage[76] ». Elles demandent qu'on fasse un effort particulier pour trouver

75 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst, auxAffairesindiennes, Ottawa, 1er avril 1963 (Documents de la CRI, p. 186-191).

76 Transcription du document 90 intitulé « Proposed Remedial Action to Offset Possible Destruction of Eel River Indians Economy » (Plan de mesures correctives pour compenser la destruction possible de l'économie des Indiens d'Eel River), (Documents de la CRI, p. 189-191).

de l'emploi pour les Indiens dans d'autres domaines à la ville – si on leur accorde un traitement préférentiel pour ce qui est des possibilités de recrutement, les Affaires indiennes sont « prêtes à consacrer le temps et l'argent » pour aider à jumeler les candidats qualifiés aux emplois. Finalement, elles mentionnent que d'autres syndicats du pays se montrent très coopératifs, et qu'elles espèrent que les dirigeants syndicaux de Dalhousie et les syndiqués appuieront la demande de la bande, compte tenu de la destruction possible de ses activités de pêche.

Le 9 avril 1963, le conseil de la bande vote la résolution(« RCB ») suivante, qui décrit les conditions à réunir pour que la bande accepte la construction du barrage :

[Traduction]

1. Nous, membres de la bande indienne d'Eel River, réunis le 9 avril 1963 à la réserve d'Eel River, province du Nouveau-Brunswick, décidons par la présente d'accorder à la ville de Dalhousie, à ses agents, employés et travailleurs l'autorisation de pénétrer sur la réserve pour y accomplir le travail nécessaire à la construction d'une digue et d'un barrage, selon le plan de l'Administration des terrains marécageux des provinces maritimes, et pour y effectuer les travaux d'entretien nécessaires sur lesdits ouvrages.

2. Attendu que lesdits ouvrages entraîneront l'inondation de certaines terres situées sur le rivage comme le montre ledit plan, la ville de Dalhousie accordera une compensation à la bande, en versant un montant de4 000 $ (quatre mille dollars) pour la parcelle ainsi inondée à payer le 31 décembre 1963 au plus tard ou dès que le titre foncier est acquis, ou en octroyant une parcelle terre acceptable par la bande représentée par le conseil de la bande et d'une superficie égale à celle qui sera inondée. La bande recommande en outre que le gouverneur en conseil autorise la ville à recourir aux procédures d'expropriation, conformément àl'article 35 de la *Loi sur les Indiens*.

3. Si la construction du barrage avait un effet négatif sur les ressources, le conseil de la bande convient également que la ville de Dalhousie versera une compensation équivalant à la moitié des pertes subies par la bande en ce qui concerne la production annuelle de palourdes pêchées sur toute la partie de la rivière située entre le barrage et le pont de l'autoroute 11, au montant calculé suivant la formule de 1,50 $ x 7 le seau de six pintes de palourdes et en ce qui concerne la production annuelle d'éperlans, au montant de 7 x 6 cents la livre, et ce, entre le 1er septembre et le 15 septembre 1967. Les pertes relatives à la pêche aux palourdes seront déterminées par l'Office des recherches sur les pêcheries du Canada, et celles relatives à la pêche à l'éperlan, par le représentant régional du ministère des Pêches du Canada, ces pertes devant être causées uniquement par la construction et l'érection du barrage.

4. Malgré les dispositions énoncées au paragraphe 3, le montant de la compensation à verser par la ville pour les pertes concernant les ressources ne dépassera pas 50 000 $ (cinquante mille dollars).

5. La bande convient également de réduire, conformément aux dispositions énoncées aux paragraphes 3 ou 4, de 5 % le montant total payable de la compensation accordée relativement aux pertes liées aux ressources, pour chaque emploi obtenu de quelque source ou par quelque moyen que ce soit par un homme indien, dont la rémunération directe ou indirecte sera de 2 000 $ minimum, entre la date de signature de la résolution et le 1er septembre 1967. Un comité composée de trois membres – le premier nommé par le conseil de la bande d'Eel River, le second, par les agents de la ville de Dalhousie et le troisième, choisi d'un commun accord par le conseil de la bande et lesdits agents – sera établi et se rencontrera au moins une fois par semestre, afin de déterminer si la nature de l'emploi obtenu permet à la ville de demander une réduction de 5 %. Le comité définira son propre mandat.

6. Attendu que la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick a affirmé que la création d'un bassin de pêche à la truite comme attraction touristique dans le réservoir du barrage ne nuirait pas au cours d'eau, la bande d'Eel River propose de demander de l'aide aux Affaires indiennes afin d'examiner plus en détail cette possibilité. Si la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick accorde la permission de créer un tel bassin de pêche à la truite, la ville de Dalhousie ne s'y opposera pas et appuiera la demande présentée par la bande d'Eel River à la province du Nouveau-Brunswick en vue de l'obtention par les membres de la bande de droits exclusifs de pêche [dans] ce bassin. La ville pourrait être exemptée de l'obligation de respecter cette disposition, à la discrétion du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration[77].

La résolution du conseil de la bande est signée par le chef Alfred Narvie et les conseillers T. Frank Martin et Peter W. Narvie.

McKinnon envoie une copie de cette résolution aux Affaires indiennes à Ottawa le 16 avril 1963, avec une note de service détaillée dans laquelle il précise que la résolution a été signée à la suite d'une assemblée générale de la bande tenue pour discuter du projet de construction du barrage. McKinnon mentionne que sur les vingt-cinq personnes ayant le droit de vote qui ont assisté à la réunion, vingt-quatre se sont prononcées en faveur du projet d'« accord », qui avait été, semble-t-il, préalablement soumis à la considération des membres de la bande. McKinnon note que « quatre-vingt sept membres de la bande peuvent voter, mais que seulement trente-huit d'entre eux vivent à la réserve actuellement. Les autres sont partis, la plupart aux États-Unis[78] ». Il analyse chaque clause de la résolution. En ce qui a trait aux

77 Résolution du conseil de la bande, 3 avril 1963 (Document de la CRI, p. 192).
78 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, aux Affaires indiennes, 16 avril 1963, dossier du MAINC 271/51-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 194).

pouvoirs d'expropriation mentionnés au paragraphe 2, voici ce qu'il explique :

> [Traduction]
> La *dernière phrase du paragraphe 2 est suffisamment explicite, et il en découle que nous souhaitons éviter des réunions de cession. La majorité des membres qui ont le droit de vote ne pouvant être présents, il faudrait au moins deux réunions de cession*. En attendant, nous ne pourrions donner à la ville le pouvoir inconditionnel de commencer les travaux, et la ville ne pourrait pas respecter le délai du 31 octobre fixé par l'industrie qui s'établit à Dalhousie. *Ce point a été expliqué en détail aux membres de la bande, qui n'ont émis aucune objection*[79].

En ce qui concerne la clause sur l'emploi, McKinnon écrit, dans une correspondance ultérieure : « nous pensions que les industries et les services de la ville pouvaient absorber relativement facilement dans leur main-d'œuvre la vingtaine d'hommes de la réserve. Il était très clair, dès le début, que la perspective d'obtenir un emploi normal intéressait beaucoup plus les Indiens que les gains occasionnels tirés de la pêche aux palourdes[80] ». Il est donc évident que cette clause visait la création d'emplois, et d'emplois réels pour les hommes valides de la réserve. Dans son rapport, McKinnon note, toutefois, qu'« il ne sera pas facile d'inclure ces clauses dans des documents juridiques [et qu'il] sera difficile d'établir des règles strictes à cet égard ». En outre, la résolution contient une proposition sur la création du bassin de pêche à la truite comme projet de développement économique de la bande, ce qui montre que cet aspect et celui de l'emploi auraient pu réduire le montant en argent de la compensation prévue dans la résolution. Finalement, il observe que « les Indiens ont soulevé le problème des dommages futurs que pourrait causer la rupture du barrage ou autre incident du même genre. Les Indiens ont signé la résolution en pensant qu'on déterminerait la responsabilité de la ville si un tel incident survenait, et que s'il était nécessaire de le préciser dans l'accord, l'Administration centrale s'en chargerait. Nous aimerions que ce point soit examiné[81] ».

79 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, aux Affaires indiennes, 16 avril 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol.1 (Document de la CRI, p. 194-195). Italique ajouté.

80 F.B. McKinnon, directeur régional des Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes, Amherst, N.-É., à M.J.C. Medcof, directeur adjoint, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique de St. Andrews, N.-É., 9 janvier 1968, dossier du MAINC 271/31-513-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 342).

81 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, aux Affaires indiennes, 16 avril 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 195-196).

Le 24 avril 1963, Jules D'Astous répond au rapport de McKinnon et demande des instructions au sujet de la marche à suivre pour conclure l'accord entre la bande et la ville :

> [Traduction]
> ... apparemment, la ville a besoin d'une parcelle de terre de la réserve ou serait située une extrémité du barrage, d'un droit de servitude pour inonder les parcelles adjacentes et pour accéder au barrage par la réserve. Le droit de servitude au regard des terres, de l'inondation et de l'accès ne présente aucun problème, surtout si il peut être obtenu en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. À cet égard, il faudrait demander à l'avocat de la ville de Dalhousie de fournir la preuve que la ville a le pouvoir législatif d'exproprier pour obtenir des terres nécessaires à alimenter la ville en eau.
>
> À l'heure actuelle, nous ne savons pas si les Indiens peuvent exiger légalement une compensation relative aux pertes subies quant à la production de palourdes et d'autres espèces, si la construction du barrage avait des répercussions négatives. Toutefois, il n'est pas indispensable de répondre à cette question si l'on parvient à conclure avec la ville un accord ayant force exécutoire visant le versement d'une compensation en cas de réduction des recettes tirées de la pêche.
>
> Le plan de compensation contenu dans la résolution du conseil demande réflexion, et on le transmet actuellement, pour considération et avis, au conseiller juridique du Ministère[82].

Le même jour, D'Astous envoie une copie de la résolution du conseil de la bande au conseiller juridique du Ministère pour lui demander son « avis sur la possibilité d'intégrer à un accord ayant force exécutoire les modalités énoncées dans la proposition[83] ».

Le 6 mai 1963, McKinnon répond à D'Astous pour confirmer qu'il a demandé à la ville de Dalhousie de présenter la preuve qu'elle a le droit d'exproprier. Il veut également clarifier ce qu'il considère comme devant constituer le fondement des négociations avec la ville au sujet de la compensation :

> [Traduction]
> Dès le début des négociations, nous avons dit clairement aux Indiens et à la ville que les Indiens n'avaient sur le plan juridique, aucun droit de pêche sur cette rivière,

82 Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, au directeur régional, Bureau des Maritimes, 24 avril 1963, dossier du MAINC E-5661-3-06013D2, vol. 1 (Document de la CRI, p. 197).

83 Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, au conseiller juridique, Affaires indiennes, 24 avril 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 198-199).

qu'il s'agisse de la palourde ou d'autres espèces, parce qu'il s'agit d'un cours d'eau soumis aux marées. *Le fondement juridique d'un règlement concernant la perte liée à la production de palourdes réside uniquement, selon nous, dans le fait que si la ville n'accepte pas de verser une compensation, les Indiens se contenteront de lui refuser l'accès à la réserve pour la construction et l'entretien du barrage. Si les parcelles de terre ne valent, en tant que telles, que quelques dollars, elles protègent la production de palourdes sur la partie de la rivière à laquelle les Indiens ont accès. En réalité, la ville compensera entièrement la réserve pour les terres, dans la mesure où les Indiens se rendent compte qu'ils ne peuvent vendre ce qu'ils ne possèdent pas. La valeur des terres, toutefois, dépendra des effets du barrage sur la pêche. C'est pourquoi il faut que la valeur de cette production fasse partie de l'ensemble du règlement.*

Tout ce que nous voulons, c'est que l'accord qui a été signé par les Indiens et que le ville doit signer oblige cette dernière à respecter les modalités au sujet des pertes liées à la pêche. Si, toutefois, la ville violait l'accord ultérieurement sous prétexte que les Indiens n'ont pas de droit de propriété sur les ressources, il faut le dire clairement maintenant, parce que je suis convaincu que la bande adoptera une position totalement différente[84].

Le 8 mai, W. E. Peterson, administrateur municipal, écrit à McKinnon pour l'informer que la ville peut exproprier aux termes de la législation provinciale. Une copie de la *Towns Act*[85], RSNB 1952, c. 234, et de la modification, c. 70 a été transmise par la suite aux Affaires indiennes, à titre de preuve que la ville a bien le pouvoir d'exproprier pour exercer l'une ou l'autre de ses attributions et de ses fonctions[86].

Le 4 juin, Sheane envoie une lettre à McKinnon dans laquelle il suggère que, la pêche aux palourdes ayant commencé à la rivière, l'enquête de M. Medcof sur les ressources en palourdes devrait être effectuée dès que possible, « avant que les parcs ne soient entièrement ou partiellement épuisés. Vous conviendrez que cela nuirait aux Indiens et favoriserait la ville[87] ». Il l'avise également que les Indiens n'acceptaient pas d'offres d'emploi concernant les travaux de dégagement en vue de la construction de la digue, parce que le chef Narvie les a informés que la ville offrait 40 $ à 75 $ l'acre,

84 F.B. McKinnon, Directeur régional des Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes, Amherst, N.-É., aux Affaires indiennes, 6 mai 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 201). Italique ajouté.

85 *Towns Act*, RSNB 1952, c. 234, avec ses modifications, c. 70.

86 W.E. Peterson, administrateur municipal, ville de Dalhousie, aux Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes Office, 8 mai 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 203). Peterson cite les *Acts of the Legislature of New-Brunswick 10-11 Elizabeth II*, 1961-1962, chapitre 70, articles 131 et suivants, comme fondement des pouvoirs d'expropriation de la ville.

87 J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 4 juin 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI,p. 206). La première enquête a effectivement été effectuée en juillet 1963 (Pièce 2 de la CRI, page 18).

alors que les membres pensaient qu'ils ne réaliseraient aucun gain à moins de 100 $ l'acre[88]. Une semaine plus tard, Sheane note que le conflit au sujet des travaux de dégagement s'est envenimé, mais qu'il semble avoir été résolu par des négociations entre la bande, lui-même et les agents municipaux, et que le travail était effectué par les membres de la bande au tarif de 90 $ l'acre, chiffre qui représente un compromis entre les parties. Sheane souligne également qu'« il est urgent que l'accord que nous avons nous-même obtenu de la ville et des Indiens soit traité par le Ministère. Une fois que les travaux en cours seront terminés, la construction du barrage commencera véritablement, et il serait dommage que le projet soit annulé, compte tenu des dépenses importantes engagées par la ville[89] ».

Entre-temps, D'Astous écrit de nouveau au conseiller juridique du Ministère, pour lui demander de donner son avis sur l'accord et de l'évaluer[90]. Le 19 août 1963, D'Astous adresse une lettre à McKinnon où il précise que le conseiller juridique a déterminé que l'expropriation ne pourrait s'appliquer dans ce cas-là. Selon ce dernier, les pouvoirs d'expropriation conférés à la ville en vertu de la *Towns Act* provinciale :

> [Traduction]
> ... ne peuvent être exercés par la ville que dans le cas où aucun n'accord n'existe ou qu'aucun accord ne peut être conclu avec le propriétaire des terres. La résolution du conseil de la bande prévoyant des conditions acceptables par la ville équivaut à un accord, ce qui implique que les pouvoirs d'expropriation ne peuvent être exercés[91].

Le conseiller juridique recommande donc qu'un permis provisoire soit accordé aux termes du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, en attendant que les terres soient cédées par la bande et que les terres soient officiellement octroyées à la ville par lettres patentes. D'Astous signale que le Ministère travaille à un projet de permis et suggère à McKinnon de demander à la ville de voter une résolution où elle accepte et approuve la résolution du conseil de la bande du 9 avril 1963 comme « fondement d'un accord officiel

88 J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 4 juin 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 206).

89 J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de la Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 11 juin 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 209).

90 Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, au conseiller juridique, Affaires indiennes, 18 juin 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p.212).

91 Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, au directeur régional, Bureau régional desMaritimes, Affaires indiennes, 19 août 1963, dossier du MAINC E-5661-3-06013-D2, vol. 1 (Document de la CRI, p. 220).

entre nous-mêmes et la ville ». Sheane présente cette demande à la ville, qui vote une résolution officielle le 12 septembre 1963 et la transmet au conseiller juridique[92].

Ce n'est pas avant le 22 novembre 1963 que d'Astous envoie à McKinnon le premier projet d'accord rédigé par le Ministère, dans lequel on tente de tenir compte de la « lettre et de l'intention » de la résolution du conseil de la bande du 9 avril 1963[93]. Aux termes du projet d'accord, la bande doit recevoir de la ville 4 000 $ visant les droits d'utilisation des terres de la réserve, et un montant de 50 000 $ à titre de compensation pour la perte concernant les recettes de pêche, dont la valeur est établie à « 10,50 $ le seau de six pintes de palourdes et 42 cents la livre d'éperlans[94] (le chiffre de 10,50 $ semble être une erreur typographique, puisque la résolution du conseil de la bande de 1963 précise que le montant sera établi à 1,50 $ le seau, montant qui correspond davantage aux rapports relatifs à la valeur marchande des palourdes), . En décembre 1963, Sheane et McKinnon présentent leurs observations sur le projet d'accord rédigé par les Affaires indiennes à Ottawa. D'Astous leur demande de ne pas discuter du projet avec la bande ou avec la ville pour l'instant, parce qu'il veut continuer à travailler au projet avec le conseiller juridique avant de l'examiner avec les parties. En conséquence, Sheane et McKinnon se contentent d'exprimer leur propre opinion sans chercher à représenter celle de la bande. Sheane se dit préoccupé de la méthode utilisée pour calculer le montant de la compensation, et de la difficulté à évaluer les pertes concernant la production de palourdes et d'éperlans. C'est pourquoi Sheane déclare « [qu'il] ne peut être favorables à l'idée que des accords définitifs visant la vente des terres soient signés avant que des garanties extrêmement fermes au sujet de la compensation ne soient données par la ville[95] ».

McKinnon émet les mêmes observations que Sheane au sujet de la difficulté à évaluer les pertes concernant les pêches, parce que les chiffres de

92 J.E. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, à W.E. Peterson, administrateur municipal, Dalhousie, N.-É., 3 septembre 1963, dossier du MAINC, E-5661-3-06013-D2, vol. 1 (Document de la CRI,p. 223); W. Edgar Peterson, administrateur municipalDalhousie, N.-É., àJ.E. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, 12 septembre 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI,p. 225); Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Direction des Affaires indiennes, au conseiller juridique,Direction des Affaires indiennes, 26 septembre 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI,p. 227).

93 Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, 22 novembre 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 228-229).

94 Accord provisoire entre le Canada et la ville de Dalhousie, novembre 1963 (Documents de la CRI, p. 230-233).

95 J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 4 décembre 1963 (Document de la CRI, p.243).

l'enquête ne sont pas encore disponibles (ils le seront environ un mois plus tard, bien que l'enquête ait été réalisée en juillet 1963). McKinnon insiste également sur le fait que la clause relative à l'emploi a bien été interprétée par les parties comme faisant allusion à des emplois permanents et non à « une série d'emplois de nature purement temporaire ». Finalement, McKinnon exprime des doutes quant à la sincérité de M. Bates au sujet de la création d'une industrie de pêche à la truite :

> [Traduction]
> ... je pensais alors que la suggestion [de M. Bates] relative à la création d'un bassin de pêche à la truite n'était qu'un leurre. Je l'ai dit moi-même aux Indiens à l'une des réunions, mais nous avons ajouté que nous insisterions pour que M. Bates prenne un engagement ferme à cet égard. Jusqu'à présent, il a habilement évité de répondre lorsque nous lui avons demandé de présenter son offre par écrit, mais nous continuerons d'insister[96].

On a achevé la construction du barrage sur la rivière Eel en novembre 1963, sans qu'un accord concernant la compensation soit conclu ou qu'une autorisation officielle en vertu de la *Loi sur les Indiens* soit accordée sous forme d'une cession, d'une expropriation ou d'un permis.

NÉGOCIATIONS AU SUJET DE L'EMPLOI ET DE LA PRODUCTION DE PALOURDES – PHASE II (1963-1968)

De 1963 au début de l'année 1968, des négociations se poursuivent entre la ville et la bande dans l'espoir d'atteindre une entente relativement aux modalités et aux conditions d'un document officiel ayant force exécutoire. De nombreux problèmes surviennent entre les parties et la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick se retire des négociations jusqu'au début de 1968. Le problème principal vient du fait que la ville ne fait aucun effort pour garantir des emplois à la bande ou qu'elle en est incapable. Quelles qu'en soient les raisons, à mesure que le temps passe, il devient plus difficile pour les deux parties d'aboutir à un accord sur l'emploi, sur la valeur de la pêche à la palourde et sur les autres sujets de préoccupation de la bande.

Afin d'évaluer convenablement le montant de la compensation à payer à la bande auxtermes de la résolution de 1963 du conseil de la bande, on effectue trois enquêtes sur la population de palourdes à coquille molle d'Eel River

96 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 10 décembre 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 245).

Cove en juillet 1963, en juillet 1964 et en août 1967. Ces enquêtes visent à déterminer si la construction du barrage nuit à la pêche à la palourde. J. S. MacPhail de la Station biologique de l'Atlantique a effectué la première de ces trois enquêtes en juillet 1963 (avant l'achèvement du barrage), mais il ne remet son rapport définitif aux Affaires indiennes que le 15 janvier 1964. Dans son rapport, il suggère qu'étant donné que le barrage se trouve en amont des estrans producteurs de palourdes, il ne devrait pas avoir d'incidence sur le niveau d'eau dans l'anse à marée basse. Ce rapport révèle qu'il existe un marché composé de touristes et de pique-niqueurs, auxquels les pêcheurs vendent les palourdes à environ 1,50 $ à 2,00 $ le seau de 6 pintes, et qu'ils peuvent obtenir jusqu'à 2,25 $ le seau si les palourdes sont cuites. Les années précédentes, les quantités de palourdes en surplus étaient vendues à 1,00 $ le seau à des usines de transformation de Bouctouche. Voici les principales conclusions de MacPhail :

> [Traduction]
> En effet, les palourdes sont abondantes à Eel River Cove. Soixante-dix-sept mille seaux de 6 pintes de palourdes vendables pour 39 acres d'estrans, c'est appréciable de nos jours. Cela équivaut à 350 boisseaux l'acre, ce qui était considéré il y a 15 ans comme une bonne prise sur nos zones côtières. Plusieurs facteurs semblent contribuer à la préservation de cette population importante de palourdes.
>
> a) Les parcs étant toujours submergés, il est difficile d'y creuser et d'extraire une grande quantité de palourdes du sol retourné. Cela empêche également de retourner systématiquement les sols où vivent les palourdes. Bref, cela tend à réduire l'intensité de pêche.
>
> b) Il n'y a pas d'usines de transformation à proximité auxquelles les pêcheurs pourraient vendre à bas prix les quantités de palourdes qui n'ont pas été achetées au prix fort par les touristes. Cela contribue aussi à réduire l'intensité de pêche, dans la mesure où la période d'activité la plus intense se limite aux mois d'été.
>
> c) Si le temps est mauvais, en particulier durant les fins de semaine des mois d'été, les ventes aux touristes et aux pique-niqueurs chutent brutalement, et on pêche peu jusqu'à ce que les prises accumulées soient vendues.
>
> d) Dans cette région, relativement peu de gens souhaitent accroître leurs revenus en pêchant la palourde. Le fait que la pêche n'est pas intense se traduit par une densité comparativement plus élevée de la population de palourdes dans les sections 1, 2 et 3 que dans les sections 4, 5 et 6 ... où les terres molles et boueuses dissuadent les pêcheurs, même si la pêche y serait meilleure[97].

97 Bande d'Eel River, Réserve indienne n° 3 d'Eel River, Expropriation for Dam Specific Claim (Revendication particulière visant l'expropriation concernant le barrage), projet de rapport historique, non daté (Pièce 4 de la CRI, p. 105).

M. MacPhail souligne dans ses remerciements que « c'est au chef Alfred Narvie de la bande d'Eel River qu'il doit sa connaissance du contexte et de l'histoire de la pêche à la palourde à Eel River Cove[98] ».

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la question ayant trait au respect des ententes établies dans la résolution de 1963 du conseil de la bande au sujet de l'emploi devient cruciale dans les discussions qui s'ensuivent. L'application de la clause est abondamment discutée, et on propose que le comité dont il est question dans la résolution soit constitué immédiatement, pour qu'on obtienneson point de vue sur la manière de formuler cette modalité de l'accord[99]. Le 14 janvier 1964, les représentants des Affaires indiennes se réunissent avec ceux de la bande et de la ville, en la présence du magistrat J. T. Troy, qui doit agir à titre de membre indépendant du comité, pour discuter du libellé de cette clause; néanmoins, à la fin de la réunion, les parties conviennent que le libellé du paragraphe 3 du projet d'accord est satisfaisante, puisqu'elle donne au comité « toute la latitude possible ... pour agir avec efficacité et avec impartialité[100] ».

Le 23 avril 1964, la bande demande la tenue d'une réunion avec le maire et l'administrateur municipal, pour « exprimer leur mécontentement à l'égard de l'attitude la ville et proposer que l'on reconsidère l'accord dans le but d'y inclure des clauses beaucoup plus fermes en ce qui concerne l'emploi[101] ». Sheane et Caissie y participent aussi. McKinnon, rendant compte de cette réunion, note que :

[Traduction]

... certains Indiens pensent qu'on devrait annuler complètement l'entente et l'oublier.

Dès le tout début des négociations, les Indiens s'intéressaient uniquement à l'emploi. Ils avaient l'impression, et nous aussi, que le paragraphe 3 de l'accord intéresserait suffisamment la ville pour qu'elle s'efforce de leur trouver des emplois. Cela n'a pas été le cas, visiblement, puisque presqu'un an plus tard, pas un seul d'entre eux n'a pu obtenir un emploi. À toutes les réunions que nous avons tenues à la suite de l'adoption de cet accord, la ville a trouvé des excuses – elle n'a de pouvoir ni sur l'usine de pâtes et papiers, ni sur l'usine de la C.I.L.,ni sur les autres entrepri-

98 Bande d'Eel River, Réserve indienne n° 3 d'Eel River,Expropriation for Dam Specific Claim (Revendication particulière visant l'expropriation concernant le barrage), projet de rapport historique, non daté(Pièce 4 de la CRI, p. 106).

99 Jules D'Astous, chef de la Division du développement économique, Affaires indiennes, au responsable régional, Bureau régional des Maritimes, 19 décembre 1963, dossier du MAINC271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 254).

100 F.B. McKinnon, responsable régional, Bureau régional des maritimes, aux Affaires indiennes, 27 janvier 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 256).

101 F.B. McKinnon, responsable régional des Maritimes, Bureau régional des maritimes, aux Affaires indiennes, 27 avril 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 258).

ses, les résidents de la ville font pression sur le conseil pour obtenir des emplois à la ville, les chômeurs sont nombreux dans la ville – pensant que cela justifie son inaction à cet égard[102].

McKinnon fait parvenir, avec son rapport, des copies de deux lettres qu'il a envoyées au bureau du Service national de placement et à l'International Longshoremen's Association, où il soulève des questions quant auxméthodes utilisées ou aux efforts déployés relativement à des emplois que la bande avait désignés comme méritant considération. McKinnon conclut que « si aucune mesure n'a été prise pour que le Ministre entérine l'accord »,aucune mesure ne devrait l'être jusqu'à ce qu'il communique avec les Affaires indiennes au sujet de ses demandes.

Les mois suivants, les responsables des Affaires indiennes expriment à plusieurs reprises leur préoccupation face à la rareté des possibilités d'emploi offertes aux membres de la bande. Dans le rapport de l'Agence qu'il rédige et transmet le 4 juin 1964 à D'Astous, McIntyre déclare que « les Indiens et le personnel sur le terrain sont toutefois d'avis que les autorités municipales font peu d'efforts pour trouver des emplois aux Indiens ». McIntyre a néanmoins « l'impression que ce n'est pas tellement que la ville cherche à se soustraire à son engagement, mais plutôt que le maire ne sait pas comment le tenir[103] ». Le 5 août, Sheane rapporte à Ottawa que le chef Narvie est en mesure de prouver que les membres de la bande sont victimes de discrimination puisque que« les syndiqués de la Longshoremen's Union de Dalhousie continuent à faire entrer des membres de leur famille au mépris du régime de l'ancienneté ...[104] ». Depuis l'adoption de la résolution de 1963 du conseil de la bande, quelques membres de la bande[105] seulement ont obtenu un emploi permanent. Toutefois, McKinnon suggère en 1965 que dans quelques cas au moins, ces emplois « résultent directement des démarches importantes faites par M. Sheane et par le bureau [106] ».

102 F.B. McKinnon, responsable régional, Bureau régional des maritimes, aux Affaires indiennes, 27 avril 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 258).

103 W.P. McIntyre, Division du développement économique, Affaires indiennes, au chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, 4 juin 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 266).

104 J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de la Miramichi, au chef intérimaire, Division du développement économique, 5 août 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI,p. 269).

105 Le surintendant J. H. Sheane fait allusion à quatre hommes qui devenaient membres permanents de la Longshoreman's Union, dans une note de service au Bureau régional des Maritimes le 14 janvier 1965 (Documents de la CRI, p. 275).

106 F.B. McKinnon, responsable régional des Maritimes, Bureau régional des maritimes, aux Affaires indiennes, 18 janvier 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 276).

Au même moment, Sheane signale que les agents du ministère des Pêches ont effectué une autre enquête dont les résultats préliminaires montrent une baisse marquée des ressources de palourdes [107] ». Mais les Affaires indiennes ont du mal à aboutir à un accord sur la compensation avant l'achèvement des enquêtes du ministère des Pêches sur les palourdes qui visent à déterminer dans quelle mesure le barrage affecte la pêche. Le 3 septembre 1964, J. S. MacPhail remet à l'Office des recherches sur les pêcheries le rapport de laseconde enquête sur les palourdes. MacPhail écrit que « la faible quantité d'eau demeurant parcs à palourdes à marée basse est le changement le plus évident depuis la construction du barrage (en novembre 1963)[108] ». Au sujet de l'enquête sur les palourdes, MacPhail conclut :

[Traduction]
La comparaison des estimations des deux années du volume de palourdes commercialisables disponibles montre que le volume de 1964 représente seulement deux tiers de celui de 1963. Dans la section 3, le volume de palourdes commercialisables disponibles a changé considérablement–puisqu'il est d'environ 70 % inférieur à celui de 1963. Cette baisse pourrait résulter d'une pêche importante. En effet, comme le sol est facile à creuser sur cette partie de l'anse, c'est le lieu de pêche à la palourde favori des pique-niqueurs et des pêcheurs commerciaux. Cependant, les palourdes commercialisables sont encore abondantes à Eel River Cove, puisqu'on peut encore y obtenir 230 boisseaux l'acre, un volume élevé comparativement à la plupart des parcs producteurs de palourdes des Maritimes. On trouve encore beaucoup de jeunes palourdes, et la pêche devrait être bonne en 1965.

Si l'on compare le nombre total de palourdes pêchées des échantillons de 1963 et de 1964, aucun écart important ne semble exister pour ce qui est de la population ... La proportion de palourdes commercialisables et de palourdes non commercialisables est d'environ 65 % et 35 % respectivement les deux années.

La réduction importante de la quantité d'eau dans les parcs à marée basse facilite la pêche. Les pique-niqueurs, en particulier, qui récoltaient auparavant un seau et demi en récoltent maintenant le double sans avoir besoin de faire plus d'effort. Cela pourrait inciter plus de gens à venir pêcher sur les estrans, ce qui expliquerait que la population de palourdes diminue[109].

107 J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de la Miramichi, au chef intérimaire, Division du développement économique, 5 août 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 269).

108 Bande d'Eel River, Réserve indienne n° 3 d'Eel River, Expropriation for Dam Specific Claim (Revendication particulière visant l'expropriation concernant le barrage), projet de rapport historique, non daté(Pièce 4 de la CRI, p. 114).

109 Bande d'Eel River, Réserve indienne n° 3 d'Eel River, Expropriation for Dam Specific Claim (Revendication particulière visant l'expropriation concernant le barrage), projet de rapport historique, non daté (Pièce 4 de la CRI, p. 115).

MacPhail affirme que les résultats de l'enquête de 1964 ne « permettent pas de déterminer clairement les effets directs et indirects de la construction du barrage sur les stocks de palourdes dans l'estuaire de la rivière Eel[110] » . Il recommande donc de prélever de nouveaux échantillons à cet endroit en 1966, afin de mieux évaluer les incidences à long terme du barrage sur la production de palourdes.

Entre le printemps 1964 et le printemps 1966, les négociations se ralentissent nettement, pour des raisons que le document n'explique pas tout à fait. Dans l'intervalle, un certain nombre de participants ont changé. L'administrateur municipal est décédé[111], et le maire et un conseiller ont été remplacés. À présent, il s'agit de convaincre les nouveaux représentants de leur responsabilité juridique en accord signé par le Ministre, et la tâche est ardue.

Au printemps 1966, le mécontentement de la Bande et des Affaires indiennes à l'égard de la situation de l'emploi atteint un point culminant. Dans une lettre aux Affaires indiennes, M. McKinnon fait part d'une réunion tenue le 5 avril 1966 avec le maire Arsenault et un des conseillers au sujet du manque d'effort de la part de la ville pour trouver des emplois aux membres de la Bande. Les représentants de la ville ont suggéré aux Affaires indiennes de rencontrer directement les représentants de l'usine de pâte afin de déterminer quel était le problème. Bien qu'il estimait que cette responsabilité incombait à la ville, M. McKinnon a acquiescé à la demande afin d'accélérer le processus. Les représentants de l'usine ont indiqué que, en raison de la longue liste de syndiqués sans emploi, l'usine n'entamerait pas de processus d'embauche avant longtemps. Ils ont également indiqué que « l'entreprise a adopté il y a près d'un an une nouvelle politique selon laquelle les personnes n'ayant pas terminé au moins leur dixième année ne seront pas tenues en compte pour un emploi à moins que cela ne soit absolument nécessaire », mais qu'ils acceptent de prendre en considération les membres de la Bande qui ne satisfont pas à cette exigence une fois épuisée la liste des syndiqués sans emploi[112].

M. McKinnon indique qu'il n'a pas du tout foi dans les explications fournies par la ville concernant cette regrettable situation. Il écrit ce qui suit :

110 Bande d'Eel River, Réserve indienne n° 3 d'Eel River,Expropriation for Dam Specific Claim (Revendication particulière visant l'expropriation concernant le barrage), projet de rapport historique, non daté (Pièce 4 de la CRI, p. 116).

111 F.B. McKinnon, responsable régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 15 septembre 1965, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1 (Document de la CRI, p. 280).

112 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 2 mai 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 286).

[Traduction]
Il devient plutôt évident que la ville, qui bénéficie maintenant des avantages du barrage, prend peu de mesures, voire aucune, pour respecter son engagement de fournir des emplois aux Indiens. Je pense que cette accusation peut être étayée très facilement. Depuis la conclusion de l'entente, la semaine de travail de l'usine est passée de cinq à sept jours, ce qui a entraîné l'embauche d'un très grand nombre de personnes. Même si les Indiens avaient postulé à l'usine, la ville n'a apparemment pas demandé à la direction de donner une chance particulière aux Indiens, ce qui n'est pas du tout ce que le conseil de ville nous a laissé entendre. Il y a eu au moins un projet municipal, soit la construction d'une caserne de pompiers, pour lequel on aurait pu embaucher des Indiens, mais la ville n'a pris aucune mesure à cet égard. Il importe de noter également que, pendant la construction du barrage, J.H. Sheane, directeur des travaux, s'est même rendu à l'Hôtel de ville au moins une fois pour se plaindre avec force parce qu'on n'avait pas embauché des Indiens[113].

M. McKinnon conclut en déclarant que, tout comme la Bande, il est d'avis qu'il est temps de lancer un ultimatum à la ville et d'obtenir une compensation pour la valeur totale des palourdes :

[Traduction]
Il y a deux ans, si vous vous souvenez, la valeur des palourdes avait été établie à près de 115 000 $. Si nous utilisons la même formule que celle employée pour calculer les pertes subies par les Indiens du Nord à la suite de la destruction de leur territoire de piégeage, il faudrait multiplier cette valeur annuelle par sept, ce qui donnerait un montant total de 805 000 $. Étant donné que les Indiens ne revendiquent une compensation que pour la moitié des palourdes, la valeur s'élèverait tout de même à près d'un demi-million de dollars[114].

Il ajoute que le conseil de la bande a l'intention de lancer une campagne médiatique afin de « tout simplement humilier la ville en faisant savoir à plus de gens possibles que les Indiens ont mis en péril leur moyen d'existence afin d'améliorer les débouchés économiques de la ville, mais que les autorités municipales ne semblent nullement avoir l'intention de s'occuper du désir des Indiens d'obtenir un emploi à temps plein[115]. Vu la nécessité apparente d'émettre un ultimatum au conseil de ville, M. McKinnon a

113 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 2 mai 1966, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 287).

114 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 2 mai 1966, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 287). M. McKinnon réfère à la somme présentée dans l'étude sur les palourdes réalisée en 1964, où M. McPhail avait déterminé que les pêcheurs pouvaient recueillir 77 017 seaux de palourdes commercialisables (x 1,50 $ = 115 000 $).

115 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 2 mai 1966, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 287).

demandé la tenue d'une réunion spéciale entre la ville et le conseil de la bande.

La réunion a eu lieu le 18 mai 1966 et étaient présents huit des neuf conseillers de la ville, l'ancien négociateur de la ville, trois membres du conseil de la bande, deux autres membres de la Bande ainsi que MM. Sheane et Caissie au nom du Ministère. M. McKinnon rapporte que la réunion est devenue « relativement houleuse » lorsque le maire Arsenault a interrompu M. Sheane, qui exposait un sommaire de la situation, pour nier la responsabilité du conseil « d'aider les Indiens d'une manière quelconque à se trouver un emploi ». Il a catégoriquement refusé de reconnaître que c'était là l'essence de la disposition de l'entente concernant l'emploi et a terminé en affirmant qu'il « n'avait aucunement l'intention d'intercéder auprès de qui que ce soit pour faciliter l'embauche des Indiens ». Considérant qu'il était inutile de poursuivre la discussion, les conseillers de la Bande ont décidé de partir. Toutefois, MM. Sheane et Caissie sont restés encore une heure « dans l'espoir que le maire comprenne toutes les conséquences de sa position et accepte de faire des compromis. Le maire n'avait pas changé d'idée lorsqu'ils ont quitté la réunion »[116].

M. McKinnon ajoute également que MM. Sheane et Caissie ont rencontré le conseil de la bande et quelques membres de la Bande plus tard en soirée pour leur demander d'attendre que la poussière tombe avant de poser un acte : « Ce conseil est équilibré et on pense qu'il gardera son calme; le conseiller Wallace LaBillois a toutefois l'intention de brasser un peu les choses en faisant appel aux journaux ». M. McKinnon présente un triste tableau de la situation :

> [Traduction]
> Une chose est relativement certaine. Les Indiens refuseront toute réduction de la compensation, peu importe la raison, surtout de la manière suggérée dans la soi-disant entente en ce qui a trait à l'emploi. Je ne crois pas qu'il sera possible de sauver des dispositions quelconques de l'entente.
>
> Le conseil considère que la prochaine étape consiste à tenir une réunion de bande ou de conseil au cours de laquelle un conseiller juridique des Affaires indiennes expliquerait l'état actuel de l'entente ainsi que les recours en justice possibles pour les Indiens. On considère que vous devriez participer à cette réunion et M. Caissie a accepté de vous transmettre le message. M. LaBillois a indiqué qu'il passerait égale-

116 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, à l'administrateur indiennes, 20 mai 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 288-289).

ment l'invitation à M. Len Marchand, une personne qu'il connaît et qu'il croit en position d'avoir un effet psychologique positif sur le conseil de ville[117].

M. McKinnon a demandé à l'administrateur des terres des Affaires indiennes de répondre promptement à sa lettre et a réitéré sa requête au sujet d'une réunion le 23 juin 1966.

Malgré l'insistance claire de M. McKinnon pour qu'une réunion ait lieu entre les fonctionnaires des Affaires indiennes et le conseil de la bande afin de discuter des options juridiques possibles, rien n'indique qu'un geste ait été posé avant le 13 décembre 1966. R.F. Battle, adjoint administratif du sous-ministre adjoint des Affaires indiennes, demandealors à D'Astous de rédiger une lettre à l'intention de M. Wallace LaBillois pour requérir l'appui de la ville relativement à l'embauche de 15 Indiens afin de « montrer une certaine considération en ce qui concerne l'utilisation de la propriété indienne en question ». Il semble que l'idée de cette lettre provenait d'un entretien concernant les événements survenus à la rivière Eel entre M. Battle et Wallace LaBillois, au cours d'une réunion tenue une semaine auparavant à Winnipeg[118].

Les négociations ont commencé à se précipiter lorsque les hauts fonctionnaires de l'Administration centrale des Affaires indiennes ont entrepris de s'occuper plus activement de la question. Le 19 décembre 1966, M. D'Astous, directeur de l'administration, écrit au chef intérimaire des terres pour lui conseiller de parler avec Wallace LaBillois afin de donner suite à sa conversation avec R.F. Battle concernant l'emploi des membres de la Bande. Il semble que M. LaBillois ne voyait pas l'utilité de reprendre les discussions avec la ville mais de chercher à obtenir, par contre, une compensation monétaire adéquate :

> [Traduction]
> Les Indiens ont en fait perdu tout espoir que la ville de Dalhousie les aide à trouver des emplois. Ils veulent que les Affaires indiennes signifient au maire un avis selon lequel les dispositions négociées antérieurement ne sont plus valides et qu'on s'attend maintenant à ce que la ville offre une somme d'argent en guise de compensation pour la terre prise, la terre inondée, la perte de revenu lié à la pêche aux palourdes, et autres. Les Indiens indiquent qu'il n'accepteront pas un règlement inférieur à

117 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, à l'administrateur des terres, Affaires indiennes, 20 mai 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 288-289).
118 J.D. Darling, adjoint administratif, MAINC, à M. Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, 13 décembre 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 291).

100 000 $, mais je considère qu'il est trop tôt pour mentionner des sommes précises[119].

Le 27 janvier 1967, le sous-ministre adjoint R. F. Battle a fait parvenir une lettre au maire Arsenault à l'effet que le barrage était maintenant en opération et qu'il nuisait à la pêche. Il souligne que, alors que la ville bénéficie de l'entente, les membres de la bande indienne d'Eel River n'en tirent aucun avantage et il ne semble pas que cela puisse changer. M. Battle signale que « selon la coutume aux Affaires indiennes, il incombe à la bande indienne, aidée de fonctionnaires des régions ou de l'agence des Affaires indiennes, de négocier avec la ville afin d'obtenir une compensation convenable. Toutefois, comme la situation n'est pas encore résolue, il est d'ores et déjà nécessaire que les fonctionnaires d'Ottawa interviennent au nom de la Bande ». Étant donné que la Bande n'est plus intéressée à obtenir l'appui de la ville pour trouver des emplois en raison du manque d'effort de cette dernière, M. Battle explique que « la position actuelle de la Bande, que le Ministère appuie, est qu'elle est en droit d'obtenir une pleine compensation pour la perte subie tant pour ses terres que pour ses moyens de subsistance économique... Je dois souligner que la Bande a été privée pendant plus de trois ans de ses justes droits, aussi, je vous presse d'envisager le versement d'une indemnité le plus tôt possible[120]. »

L'administrateur de la ville a répondu sans délai à la lettre de M. Battle lui faisant savoir que le maire et son conseil étaient prêts à le rencontrer afin de discuter à fond de la question à sa plus prompte convenance[121]. Cette réunion a dû être reportée, premièrement en raison de la maladie de M. Battle, puis de la décision des Affaires indiennes d'attendre le rapport final de l'étude de l'Office des recherches sur les pêcheries[122]. En juillet, M. Medcof écrit à M. McKinnon pour lui demander d'aviser le chef Narvie et l'agence de

119 Jules D'Astous, directeur de l'administration, Affaires indiennes, au chef intérimaire des terres, Service des successions et de l'effectif des bandes, 19 décembre 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 292).

120 R.F. Battle, sous-ministre adjoint, Affaires indiennes, Ottawa, au maire Dillon Arsenault, Hôtel de ville, Dalhousie, N.-B., 17 janvier 1967, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 301-302).

121 Daniel E. Noël, administrateur de la ville, ville de Dalhousie, N.-B., à R.F. Battle, sous-ministre adjoint, Affaires indiennes, Ottawa, 17 février 1967, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 303).

122 G.A. Poupore, chef des terres, Service des successions et de l'effectif des bandes, au directeur régional du Service des agences indiennes – Région maritime, 8 juin 1967, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 305).

son intention de se rendre à Eel River Cove le 1er août 1967 afin de terminer la troisième et dernière étude sur la population de palourdes[123].

M. Medcof a achevé en novembre 1967 son rapport intitulé *Third survey of Eel River Cove, N.B., soft-shell clam (Mya arenaria) population*[124]. Le rapport, qui n'a été remis aux Affaires indiennes qu'à la fin de janvier 1968[125], contenait « les conclusions et le sommaire » suivants :

[Traduction]

1. Avant 1963, les caractéristiques physiques et biologiques de la Eel River Cove semblent avoir changé lentement – si lentement que l'anse donnait l'impression d'être un système stable. Depuis 1963, le rythme des changements a augmenté rapidement. Une étude générale effectuée en 1967 démontre des signes bien visibles d'une sédimentation importante – il y a dépôt de sédiments grossiers dans les extrémités nord et sud et l'embouchure de l'anse est obstruée par du gravier. Aux deux extrémités, des plantes de marais salins commencent à pousser sur les parcs à palourdes. De fins sédiments se déposent dans le milieu du tronçon de l'anse où le fond, auparavant ferme, commence à devenir très mou. L'anse se transforme en trappe à sédiments ainsi qu'en marais salin. Au nord, la zone de parcs adéquats pour les populations de palourdes diminue. Par ailleurs, le reste des habitats favorables à la croissance des palourdes se détériorent en raison des dépôts d'alluvion.

2. Ces changements sont attribuables aux travaux de construction du barrage qui ont considérablement rétréci l'estuaire et modifié les marées. Les mouvements de flux et de reflux de la marée sont de moins longue durée et les étales de pleine et de basse mer sont plus longues. Ceci favorise une forte sédimentation dans l'anse à cause du dépôt d'une plus grande quantité de sédiments au cours de l'étale de pleine mer et de la proportion réduite de dépôts d'alluvion qui est évacuée hors de l'anse avec le reflux.

3. Les parcs, auparavant complètement couverts d'eau, sont depuis 1963 exposés lors de la marée basse. *La pêche aux palourdes étant plus facile, les efforts de récolte ont augmenté.* Au cours de la période suivant la construction du barrage (1964 et 1965), la récolte annuelle a été très élevée en raison de l'exploitation des populations accumulées et du maintien des efforts de pêche. *Par consé-*

123 J.C. Medcof, directeur adjoint, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique, St. Andrews, N.-B., à M.A. MacDonald, agent de protection de district, ministère des Pêches, Newcastle, N.-B., 25 juillet 1967, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 309-310); J.C. Medcof, directeur adjoint, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique, St. Andrews, N.-B., à F.B. McKinnon, directeur régional des Affaires indiennes, Région maritime, Amherst, N.-É., 25 juillet 1967, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 311).

124 J.C. Medcof, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique, St. Andrew, N.-B., Rapport *Third survey of Eel River Cove, N.B., soft-shell clam (Mya arenaria) population*, novembre 1967 (Pièce 2 de la CRI, patte 20).

125 J.M. Anderson, directeur, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique, St. Andrews, N.-B., à F.B. McKinnon, superviseur régional, Affaires indiennes, Amherst, N.-É. , 25 janvier 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 344-345).

quent, le volume de la population sur pied de palourdes commercialisables (dépassant 6 ans et 2 pouces de longueur) a diminué de 63 % depuis 1963. Par ailleurs, ce rapport taille-composition des populations a changé. Les populations commercialisables étaient de 35 p. 100 en 1963 et 1964. Depuis 1965, la récolte annuelle a diminué, mais le nombre de pêcheurs est demeuré élevé – un symptôme typique d'une pêche intense.

4. La diminution de la quantité de palourdes commercialisables et des prises est en partie attribuable à la récolte accrue (retrait) mais surtout à l'étouffement. L'étouffement est un effet fortuit bien connu de la pêche et est causé par l'enfouissement profond des palourdes lorsque les pêcheurs retournent le sol et marchent dans la vase.

5. *En raison de la diminution de la quantité de palourdes commercialisables, il faut consacrer plus d'effort pour obtenir un seau de palourdes. Cette situation ne décourage pas vraiment les pique-niqueurs, car ces derniers pêchent pour le plaisir. Elle affecte toutefois les Indiens qui doivent pêcher pour gagner un revenu, ce qui a entraîné une augmentation du prix courant du seau de palourdes, qui est passé d'environ 1,50 $ en 1963 à 2,00 ou 2,50 $ en 1967. Les Indiens indiquent qu'en dépit de la hausse du prix de vente, leur revenu est moindre en raison de l'appauvrissement des populations de palourdes.*

6. La population de jeunes palourdes a également chuté dans les secteurs très producteurs de l'anse, en raison, d'une part, de la détérioration de l'habitat des palourdes dans l'anse et, d'autre part, du phénomène d'étouffement décrit antérieurement. Nous prévoyons que cette ressource continuera de diminuer à cause du taux d'étouffement croissant causé par la pêche intense.

7. Depuis 1963 et 1964, la population de palourdes est plus abondante dans le secteur nord que dans le sud en raison, d'une part, de la récolte intensive dans le secteur sud et, d'autre part, du faible taux de reproduction dans le secteur sud de l'anse. La production de palourdes et les prises dans les secteurs centraux de l'anse (où la sédimentation est la moins élevée) semblent être moins affectées que dans les secteurs sud et nord.

8. Grâce à la construction du barrage, les pêcheurs ont plus facilement accès aux palourdes commercialisables, car les parcs, auparavant complètement recouverts d'eau, sont à découvert à marée basse. *Cet accès plus facile a entraîné une augmentation du nombre de pêcheurs, une intensification des récoltes (retrait) et une hausse du taux de mortalité par étouffement qui est directement et indirectement attribuable à la construction du barrage. Ceci est la première attestation que l'Office des recherches sur les pêcheries a dû fournir, à titre de médiateur, aux parties contractantes.*

9. Les données sur les débuts de la pêche indienne à Eel River Cove sont sommaires, mais dans l'ensemble les tendances rapportées par de nombreuses personnes sont les mêmes. Par ailleurs, pour les années plus récentes, nous dispo-

sons de données raisonnablement précises. Ces dernières incluent des statistiques du ministère des Pêches et des Océans qui semblent présenter un tableau fidèle de la situation. À l'époque, la bande indienne n'acceptait pas ces données, mais sans ces dernières nous ne disposions que de ouï-dire sur la situation. Nous avons donc dû les utiliser et nous considérons qu'elles ont fourni des renseignements pouvant s'avérer utiles aux parties contractantes dans l'atteinte d'un règlement juste.

10. La nature des dispositions du contrat implique que les pêcheurs indiens recevront une compensation pour la diminution (« pertes ») des prises annuelles de palourdes. Toutefois, le contrat prévoit une formule pour calculer la compensation, mais elle ne prend en compte que le total des prises. Aucun rapport de grandeur n'a été établi entre les prises des Indiens et le total des prises et, par conséquent, l'emploi de cette formule donne des résultats improbables. *Pour cette raison et d'autres ambiguïtés identifiées, nous avons établi quatre différentes méthodes pour évaluer les « pertes », sur lesquelles on peut se baser pour calculer la compensation. Les méthodes qui semblent les plus justes sont fondées sur l'estimation des changements dans les prises annuelles des Indiens.*

11. *Il semble que, entre 1963 et 1967, les prises moyennes annuelles des Indiens ont régressé d'environ 2 062 seaux avant la construction du barrage à 911 seaux après la construction, soit un recul de 56 %.* Cette diminution peut être utilisée pour calculer le montant de la compensation, mais elle ne prend pas en compte le fait que la moyenne annuelle des prises entre 1964 et 1967 est exceptionnelle. *Le règlement le plus équitable consisterait à accorder une compensation pour la diminution de 70 % de la moyenne annuelle des prises des Indiens, qui s'élevait à 2 062 seaux avant la construction du barrage comparativement à 620 seaux en 1967. C'est la deuxième attestation qu'on a demandé au FRB d'établir*[126].

Les quatre méthodes proposées par M. Medcof pour calculer les pertes subies par la bande d'Eel River sont résumées ci-après :

[Traduction]

(1) La différence entre la moyenne annuelle des prises avant et après la construction du barrage (212), multipliée par 1/2 (le rapport normal à l'époque entre les prises des Indiens et le total des prises), puis par sept ans, ce qui donne une diminution totale de 742 seaux. Comme la moyenne annuelle des prises a été déterminée en fonction de deux années de pêche exceptionnelle, soit 1964 et 1965, M. Medcof considère que cette moyenne n'est pas équitable pour évaluer

126 J.C. Medcof, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique, St. Andrew's, N.-B., Rapport Third survey of Eel River Cove, N.B., soft-shell clam (Mya arenaria) population, novembre 1967 (Pièce 2 de la CRI, patte 20, p. 38-41). Italique ajouté.

la compensation. En effet, il est peu probable que les pêcheurs de palourdes puissent « réaliser d'autres pêches aussi exceptionnelles » dans l'anse.

(2) Si on estime que le total des prises demeure au niveau de 1967, la compensation pourrait reposer sur la diminution du total des prises à la suite de la construction du barrage (963), multipliée par 1/2 (le rapport normal à l'époque entre les prises des Indiens et le total des prises), puis par sept ans, ce qui donne une diminution totale de 3 374 seaux. M. Medcof signale toutefois que cette méthode ne prend pas en compte le fait que la proportion de pêcheurs indiens a reculé de 75 % en 1960 à 33 % en 1967, car le nombre de pêcheurs non indiens a considérablement augmenté au cours de la même période.

(3) Le calcul de la compensation basé sur la diminution du total des prises des Indiens (plutôt que sur la moitié de la diminution du total des prises), multipliée par la période de sept ans, ce qui donne une réduction totale de 8 057 seaux.

(4) La moyenne annuelle des prises à long terme des Indiens (basée sur les prises des Indiens de 620 seaux en 1967 et sur la diminution connexe de 1 442 seaux depuis la construction du barrage), multipliée par la période de sept ans, ce qui donne une réduction totale de 10 094 seaux[127].

M. Medcof conclut que la dernière formule (où, en multipliant 1,50 $ par la quantité de seaux, on obtient une somme totale de 15 141 $ pour compenser les pertes subies par la Bande pour la pêche aux palourdes) était la plus conforme à l'entente prise entre la Bande et la ville.

Le 22 décembre 1967, M. Medcof a remis à J.M. Anderson, directeur de l'Office des recherches sur les pêcheries, une copie de son rapport accompagné d'une note de service contenant des commentaires détaillés sur l'interprétation du projet d'entente entre la ville et la Bande. Il estime qu'il n'estime pas pertinent d'inclure la note de service dans le rapport même, mais il espère qu'elle permettrait tout de même d'aider à « cerner le problème très complexe et quelque peu confus de la pêche aux palourdes dans l'anse de la rivière... »[128]. Il importe de mentionner que M. Medcof a également fait parvenir une copie confidentielle de cette note de service avec ses opinions sur le projet d'accord à M. McKinnon, aux fins d'étude et de commentaires. Dans la section « Généralités » de la note de service, M. Medcof indique ce qui suit :

127 J.C. Medcof, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique, St. Andrew's, N.-B., Rapport *Third survey of Eel River Cove, N.B., soft-shell clam (Mya arenaria) population*, novembre 1967 (Pièce 2 de la CRI, partie 20, p. 31-35).

128 J.C. Medcof, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique, St. Andrew's, N.-B., à J.M. Anderson, directeur, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique, St. Andrew's, N.-B., dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 324).

[Traduction]
Vu de manière objective, le contrat semble davantage favoriser les intérêts de la ville de Dalhousie que ceux de la bande indienne pour les trois aspects suivants : 1) la ville en tirerait des avantages, tandis que le bande indienne n'obtiendrait qu'une compensation conditionnelle pour les pertes possibles; 2) la période pendant laquelle la ville tire des avantages est indéterminée, tandis que la compensation prévue pour la bande indienne n'est que partielle et ne s'applique qu'aux pertes possibles subies au cours d'une période de sept ans; et 3) la valeur monétaire de l'investissement de la ville pour le barrage devrait augmenter avec la hausse de la valeur monétaire de l'immobilier, alors que le prix par seau pour les palourdes (1,50 $) est fixe selon les dispositions du contrat.

En 1963, personne n'avait prévu l'importance et la durée des répercussions que pourrait entraîner la construction du barrage. Nous les connaissons maintenant. Il y a eu des pertes et il semble que cette situation se poursuivra indéfiniment – non seulement sur une période de sept ans. Nous nous rendons compte maintenant que la bande a pris un risque véritable et que les dispositions du contrat, même en les interprétant de façon large, ne prévoient qu'une compensation partielle. Mentionnons, par exemple, la compensation prévue dans le contrat pour 10 094 seaux de palourdes à 1,50 $ le seau. Après à peine quatre ans, le prix courant moyen des palourdes était passé à 2,25 $, soit une augmentation de 50 %.

... La pêche annuelle de palourdes par la bande indienne est depuis longtemps une source de revenu et de nourriture, et elle a chuté d'environ 70 % sur une période continue indéfinie. Le contrat ne contient aucune disposition concernant la perte d'une source de nourriture, et prévoit une compensation pour la perte de revenu seulement pour une période de sept ans.

Par ailleurs, il poursuit :

[Traduction]
En raison des injustices apparentes, je suggère que, avant de conclure une entente, les parties contractantes envisagent de modifier les dispositions qui semblent favoriser davantage une partie au détriment de l'autre...

Je propose que, à titre de Canadiens, les membres de la bande indienne aient droit non pas à une simple compensation calculée jusqu'à la fin de 1972 pour les pertes subies mais à un partage réel et durable avec la ville de Dalhousie des avantages globaux découlant de la construction du barrage sur le territoire de la réserve[129].

Bien que M. Medcof convienne qu'on pourrait donner suite à certaines suggestions pratiques afin de réparer les injustices apparentes du projet

129 J.C. Medcof, Office des recherches sur les pêcheries du Canada, Station biologique, St. Andrews, N.-B., à F.D. McKinnon, superviseur régional, Division des affaires indiennes, N.-É., 22 décembre 1967, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 324-331). Italique ajouté.

d'entente, il propose les deux solutions suivantes : la création d'un fonds pouvant produire chaque année des intérêts de près de 4 000 $ qui seraient versés à la bande afin de compenser la diminution de la valeur monétaire; et que la ville verse chaque année à la Bande une somme qui permettrait de compenser la perte annuelle de 1 442 seaux de palourdes.

NÉGOCIATIONS EN VUE DE METTRE LA DERNIÈRE MAIN AUX MODALITÉS DE L'ACCORD – PHASE III(1968-1970)

Le directeur régional des Affaires indiennes, F. B. McKinnon, écrit à M. Medcof le 9 janvier 1968 pour l'informer qu'il souscrit tout à fait à son point de vue. Il fait remarquer que même si la bande a hésité à autoriser la ville à construire le barrage lorsque la proposition a été formulée pour la première fois, elle estime que cet ouvrage créera des emplois permanents dans l'industrie locale et que « les représentants de la ville lui inspirent beaucoup confiance ». M. McKinnon ajoute qu'« en l'état actuel des choses, il n'y a *pas d'accord*, que la ville n'a pas l'autorisation d'occuper cette partie de la réserve et qu'en principe les Indiens peuvent insister pour que le barrage soit enlevé ». En dépit du fait qu'il ne peut pas conclure un accord sur l'indemnisation en raison du manque de renseignements concernant l'effet du barrage sur la pêche, McKinnon note que des rumeurs circulent selon lesquelles la ville chercherait à accroître la capacité du réservoir, dans lequel cas la bande pourrait se trouver « dans la situation très avantageuse où elle pourrait non seulement dicter les conditions d'un nouvel accord, mais également s'assurer d'être raisonnablement indemnisée par suite de l'action initiale de la ville »[130].

Le 15 février 1968, la RENB réapparaît soudainement quand elle informe les Affaires indiennes qu'une proposition a été formulée en vue de l'acquisition de 82 acres supplémentaires de terres de la réserve avant le début du printemps pour accroître la capacité de stockage de l'eau du réservoir. En outre, la RENB aura besoin d'une emprise de moins de 2 acres pour l'installation d'une conduite d'eau à côté de la conduite d'eau actuelle afin de pomper de l'eau supplémentaire de la rivière Eel pour la centrale thermique de la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick. Par conséquent, Lockhart demande un avis au sujet des mesures qui devraient être prises pour entamer des négociations avec la bande en vue de l'achat ou de

130 F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.), à J. C. Medcof, directeur adjoint, Office des recherches sur les pêcheries, Station biologique, St. Andrew's (N.-B.), 9 janvier 1968, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 343). Souligné ajouté.

l'échange des terres nécessaires pour le projet. Le projet, auquel ne participe apparemment pas la ville, doit être financé par le conseil de développement de la région de l'Atlantique et appartient à la province[131].

Le 21 mars, McKinnon confirme qu'il a discuté plus à fond la question avec M. Lockhart, qui n'a pas été informé par le maire Arsenault que la ville n'a pas encore honoré les engagements qu'elle a pris envers la bande. Compte tenu du fait que la bande n'est pas encore arrivée à un accord au sujet de l'inondation précédente, Lockhart informe McKinnon que « la province prendra en mains les négociations avec le conseil de la bande afin de régler toutes les revendications et d'obtenir l'autorisation d'agrandir le réservoir[132]. J. H. MacAdam, sous-administrateur des terres, Affaires indiennes, répond à la McKinnon en disant qu'il « doit être clair pour la Régie qu'il ne saurait y avoir d'autre engagement à l'égard de terres de cette réserve jusqu'à ce qu'un règlement ait eu lieu en ce qui concerne les terres déjà remises »[133]. Par conséquent, M. Caissie écrit à Lockhart de la RENB le 4 avril 1968 pour lui faire part de ses préoccupations à propos du fait que les journaux locaux ont signalé que la province approuvait une demande de financement pour permettre au conseil de développement de la région de l'Atlantique de poursuivre l'aménagement du réservoir de la rivière Eel.

> [Traduction]
> Je m'inquiète quelque peu que les Indiens n'apprécieront peut-être pas le fait que la décision de poursuivre ces travaux ait été rendue publique et que la bande doive accorder son autorisation officielle pour l'utilisation des terres de la réserve. Plus on retardera, plus il sera difficile d'en arriver à un règlement à l'amiable.
>
> Comme il a été indiqué dans votre bureau [par Caissie et Sheane], les négociations entre vous-même et la bande devraient être entreprises le plus tôt possible. Autrement, votre échéancier de construction pourrait en souffrir. *J'aimerais mentionner, encore une fois, qu'étant donné les difficultés qui ont été rencontrées par le passé au sujet de l'utilisation des terres des Indiens, les Affaires indiennes*

131 J.G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), à F. B.McKinnon, directeur régional, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Amherst (N.-É.), 15 février 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2, (Documents de la CRI, p. 349).

132 F. B. McKinnon, directeur régional des Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.), aux Affaires indiennes, 21 mars 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 350-51).

133 J. H. MacAdam, administrateur des terres, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, 2 avril 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 352).

ont décidé qu'aucune utilisation de terres de la réserve pour quelque travaux que ce soit ne serait autorisée tant qu'un règlement complet n'aura pas été conclu[134].

En guise de conclusion, Caissie indique en termes clairs qu'« il faut régler au complet la revendication initiale avant que d'autres travaux d'aménagement soient autorisées » et demande si la RENB assumera les responsabilités de la ville concernant la revendication initiale.

Le 24 avril 1968, le directeur des Affaires indiennes, J. W. Churchman, informe le sous-ministre adjoint des Affaires indiennes, R. F. Battle, des faits nouveaux. Il mentionne que puisque les négociations ont été retardées pendant une longue période, il vaut la peine d'attendre de savoir si la RENB assumera les responsabilités de la ville à l'égard de l'indemnisation de la bande pour les terres occupées et les dommages causés par le barrage avant de reprendre les négociations parce que la « Régie des eaux pourrait se révéler plus souple que les représentants de la ville de Dalhousie. Il estime que, quoi qu'il en soit, le fait que la demande originale d'indemnisation ne soit pas résolue renforcera la position de négociation du conseil de la bande concernant les terres supplémentaires exigées à ce moment-ci »[135]. Les représentants locaux des Affaires indiennes confirment que les négociations seront mises en attente en attendant le résultats des discussions entre la ville et la RENB sur la détermination des responsables du parachèvement d'un accord mais, quoi qu'il en soit, Caissie signale que « *le conseil de la bande a indiqué qu'il entend négocier fermement au moment de la reprise des négociations, quels que soient les négociateurs* »[136].

Des notes manuscrites des diverses réunions tenues entre la bande et d'autres parties en mai, juin et juillet 1968, ont été fournis à la Commission par Wallace LaBillois, qui était conseiller de la bande au moment de ces négociations[137]. Quoique sommaires, ces notes donnent une bonne idée du point de vue de la bande au sujet des négociations qui ont eu lieu entre 1963 et 1968. Le 1er mai 1968, Wallace LaBillois préside une réunion entre la ville, la RENB, les Affaires indiennes et des représentants de la bande. M. LaBillois fait remarquer au cours de cette réunion que, depuis « la réunion originale

134 V. J. Caissie, surintendant régional du Développement, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, à J. G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, 4 avril 1968, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2. L'original ne se trouve pas dans les documents de la CRI, mais la transcription figure dans la pièce 4 de la CRI à la page 167. Italique ajouté.

135 J. W. Churchman, directeur, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, au sous-ministre adjoint, Affaires indiennes, 24 avril 1968, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 353-354).

136 J. Wilkins, Affaires indiennes, note de service à classer, 26 avril 1968, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 355). Italique ajouté.

137 Procès-verbaux de réunions (CRI, pièce nº 3).

qui a eu lieu en 1963, dix réunions se sont tenues et chacune de ces réunions a été convoquée par les Indiens. – Il mentionne qu'en ce qui concerne la Bande indienne d'Eel River, il est évident qu'elle a pris l'initiative et qu'elle n'a ménagé aucun effort pour que l'accord soit raisonnable ». Après que LaBillois a affirmé que les responsables de la ville « font peu, voire rien pour mettre en application les parties écrites dans l'accord », le maire Arsenault réplique « qu'il est impossible de se conformer à l'ancien accord » parce que la ville n'est pas en mesure de convaincre les entreprises ou les syndicats qu'ils « doivent embaucher des Indiens »[138]. Le conseiller LaBillois résume son point de vue sur l'importance des pertes et suggère une compensation globale qui se ventile, selon ses calculs, de la façon suivante : 1) 220 000 $ pour les pertes de lançons, soit 11 filets multipliés par 1 000 $ par filet multipliés par 20 ans; 2) 1 200 000 $ pour la perte totale de la pêche aux palourdes, soit 20 000 baquets à 3 $ le baquet multipliés par 20 ans; 3) une indemnité supplémentaire pour les pertes de recettes provenant de la pêche au saumon et de la pêche sportive dans la rivière Eel et la « chasse aux oiseaux migrateurs »[139].

Le conseiller Wallace LaBillois préside une autre réunion tenue dans la réserve d'Eel River seulement entre le conseil de la bande et des représentants de la ville le 23 mai 1968. Les notes de cette réunion indiquent que M. LaBillois révise les procès-verbaux de la dernière réunion et affirme que la bande a demandé une somme de 900 000 $ à titre de dédommagement, fondée sur un montant de 30 000 $ multiplié par 30 ans. M. LaBillois mentionne ensuite que « après avoir réfléchi sur leurs pertes » la bande porte maintenant ce montant à 50 000 $ pour 50 ans, soit au total 2 500 000 $, à titre de dédommagement pour les pertes de la pêche aux palourdes et à d'autres genres de pêche. Il fait également remarquer que le conseil de la bande serait disposé à accepter un échange de terres de sorte que la ville accepte d'examiner les prix des terres et de faire rapport sur cette option. LaBillois demande également qu'il « soit écrit dans l'entente qu'on n'a ménagé aucun effort pour que les Indiens obtiennent un emploi »[140].

Le 4 juin 1968, une autre réunion a lieu entre le conseil de la bande, la RENB et des représentants de la ville. Au cours de cette réunion, la Bande propose les indemnisations suivantes : 500 000 $ pour les pertes au titre de la pêche (10 000 $ par année pendant 50 ans); environ 350 acres en

138 Procès-verbaux de réunions (CRI, pièce nº 3, p. 1).
139 Procès-verbaux de réunions (CRI, pièce nº 3, p. 3).
140 Procès-verbaux de réunions (CRI, pièce nº 3, p. 5).

échange des 82,3 acres nécessaires pour le réservoir ou 15 000 $ en remplacement des terres; l'accès à l'eau pour la pêche, la chasse et le piégeage et 0,5¢ pour 1 000 gallons d'eau pompés du réservoir pendant une période de 20 ans, après quoi le taux pourrait être renégocié[141].

Le 21 juin 1968, d'autres indemnisations sont proposées au cours d'une réunion tenue entre le conseil de la bande, la RENB et les Affaires indiennes. En voici les principaux éléments : 23 000 à titre d'indemnisation; 200 $ par acre; un contrat de 18 000 $ pour le défrichement des terres le long de l'emprise de la conduite d'eau de l'International Paper Company et le défrichement aux environs du réservoir; les frais; l'attribution du contrôle des barrières au service des parcs; 325 acres de terres; la remise des terres dans les 30 jours suivant l'exécution de l'accord, ½¢ pour 1 000 gallons pompés et un minimum de 25 000 $ jusqu'à concurrence de 15 millions de gallons. Une annotation du procès-verbal fait état de la date du 10 juillet 1968 et d'une résolution du conseil de la bande autorisant les Affaires indiennes à délivrer un permis pour 12 mois au ministère des Ressources naturelles du Nouveau-Brunswick pour qu'il « entre dans notre réserve afin de commencer l'installation de la conduite d'eau, etc.»[142].

Le 20 août 1968, le conseil de la bande d'Eel River adopte une résolution demandant au ministre des Affaires indiennes de délivrer un permis d'un an à la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministère des Ressources naturelles pour qu'elle « entre dans notre réserve afin d'effectuer certains travaux relatifs à un barrage, à des conduites d'eau et à des ouvrages connexes » jusqu'à ce qu'un accord officiel puisse être négocié entre la bande et la RENB et signé par les Affaires indiennes et la Province. Était annexé à la résolution du conseil de la bande un « document A » intitulé « Memorandum Respecting Points Agreed Upon Between the New Brunswick Water Authority and Members of the Eel River Band Council » (appelé ci-après « protocole d'entente »)[143]. Selon le préambule du protocole d'entente, le barrage a été érigé de manière à empiéter sur les terres de la bande d'Eel River et, à titre d'ayant droit de la ville de Dalhousie pour l'exploitation et l'entretien du barrage, la RENB a l'intention d'élever le niveau d'eau du réservoir, mais « tient à indemniser la bande des dommages et des pertes infligés aux Indiens par suite de l'érection du barrage et de la création du réservoir par la ville de Dalhousie et à indemniser la bande des

141 Procès-verbal de la réunion, 4 juin 1968 (CRI, pièce nº 3, p. 8).
142 Procès-verbal de la réunion, 21 juin 1968 (CRI, pièce nº 3, p. 9 à 11).
143 Eel River Band Council- Miramichi Agency, Eel River (N.-B.), 20 août 1968, résolution du conseil de la bande, (Documents de la CRI, p. 356-362).

pertes et des dommages qu'elle peut subir par suite de l'élévation du niveau de l'eau à une élévation géodésique de 9 pieds...»[144]. En plus d'inonder une plus grand superficie des terres de la réserve en élevant le niveau d'eau du réservoir, la RENB a également besoin des terres pour une route menant au réservoir et d'une bande de terre adjacente à la conduite d'eau actuelle de l'International Paper Company pour installer une autre conduite d'eau et construire un bâtiment des pompes. Pour sa part, la bande convient de prendre toutes les mesures nécessaires pour la cession absolue des terres le plus rapidement possible.

En ce qui concerne l'indemnisation et les autres conditions principales, la RENB et la bande conviennent ce qui suit :

(1) 260 acres (désignés sous le nom de propriété « LeBlanc–Arsenault ») en échange de la cession absolue d'environ 82 acres ou le paiement de 15 000 $ en échange du terrain;
(2) une somme annuelle calculée à raison de 0,5¢ pour 1 000 gallons américains pompés à partir du réservoir et de la rivière Eel, à verser à la bande « en raison de la perte de recettes et d'avantages causée par l'érection et l'exploitation du barrage de la rivière Eel et, en particulier, de la perte de recettes et d'avantages provenant de la pêche aux palourdes, au saumon et au lançon et de la réduction des oiseaux migrateurs et autres ressources naturelles »;
(3) en ce qui concerne l'eau pompée, la RENB s'engage à verser un minimum de 10 000 $ par année, sauf si le volume de l'eau pompée est inférieur à 1 825 millions de gallons américains par année, dans lequel cas la bande sera indemnisée selon la formule;
(4) les montants payables pour l'eau pompée resteront en vigueur pendant une période de 20 ans, après quoi ils seront examinés et négociés par les parties et examinés tous les cinq ans par la suite;
(5) la bande aura accès au réservoir dans la mesure où la RENB aura le pouvoir d'accorder cette autorisation;
(6) la RENB conclura un contrat de 18 000 $ avec le chef de la bande pour le défrichement d'environ 82,4 acres des terres nécessaires pour l'élévation du niveau d'eau du réservoir;
(7) si la RENB cesse d'exploiter le réseau d'approvisionnement en eau de la rivière Eel, la bande aura la priorité pour l'achat des terres;

144 Protocole d'entente, 20 août 1968 (Documents de la CRI, p. 357-358).

(8) la RENB et ses employés auront un droit d'accès à la réserve aux fins de l'inspection, de la construction, de l'entretien et de la réparation du réservoir, du barrage et du réseau d'approvisionnement en eau de la rivière Eel.

Ce protocole d'entente est signé par le chef Alfred Narvie, les conseillers Wallace LaBillois et M^me^ Wallace LaBillois et par le président et le secrétaire de la RENB, E. S. Fellows et J. G. Lockhart, respectivement[145].

Le jour suivant, Caissie envoie une note de service aux Affaires indiennes à Ottawa et y annexe un exemplaire du protocole d'entente pour examen. Caissie fait remarquer que peu de temps après sa conversation téléphonique avec McAdam au sujet de l'accord proposé entre la bande et la RENB, « le conseiller Wallace LaBillois a appelé pour indiquer qu'ils désiraient signer cet accord le plus tôt possible, de préférence le mardi 20 août ». Caissie confirme que lui et le surintendant Guillas étaient présents au nom des Affaires indiennes et que les parties ont signé l'accord au cours de cette réunion. Caissie indique qu'il faudra peut-être préciser certains points. En particulier, il note que les conditions de dédommagement pour l'eau pompée ne permettront pas d'indemniser la bande pour l'eau déjà pompée, mais que la bande le comprend et l'accepte ». Caissie se demande également si la clause de dédit pourrait lier tous les membres de la bande. Enfin, il propose de préciser dans l'accord final l'article prévoyant un droit de première option pour l'achat des terres inondées si la RENB n'en a plus besoin[146].

Le 9 septembre 1968, McKinnon et d'autres représentants des Affaires indiennes de la l'Agence de Miramichi rencontrent le président-directeur de la RENB avec P. A. MacNutt, conseiller juridique de la RENB, pour discuter des principaux points de l'accord et des modifications susceptibles d'y être apportées. McKinnon demande si la RENB a le pouvoir d'exproprier des terres; on lui répond que non, mais que la province possède ces pouvoirs. McKinnon exprime également ses préoccupations au sujet du transfert de l'administration et du contrôle de toutes les terres dont a besoin la RENB :

> [Traduction]
> La question du transfert du contrôle et de la gestion des terres inondées et de la conclusion d'un bail applicable seulement à l'emprise de la conduite d'eau a été soulevée, et la Régie des eaux hésite à l'accepter. Je lui ai indiqué, cependant, qu'il

145 Protocole d'entente, 20 août 1968 (Documents de la CRI, p. 357-358).
146 V. J. Cassie, surintendant régional du Développement, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, 21 août 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 363-364).

s'agissait seulement d'une suggestion et qu'il pourrait y avoir une autre solution, mais que nous n'accorderions pas toutes les terres en cause pour faire face à la possibilité que la province refuse de payer selon la formule acceptée en se fondant sur l'argument que les Indiens ne sont propriétaires ni de l'eau ni des palourdes[147].

McKinnon fait également une mise en garde pour qu'on examine attentivement la clause de dédit concernant les dommages futurs :

[Traduction]
J'ai eu l'impression ... que la RENB voulait que cet article la protège contre toute demande d'indemnisation d'un Indien pour, disons, dommage à sa maison en raison de l'élévation de la nappe phréatique dans le secteur. Il n'y a aucune possibilité que ce genre de dommage se produise, car la plupart des maisons se trouvent bien en dessous du barrage, mais je ne crois pas que nous devrions libérer la Régie des eaux de tout dommage futur possible à une propriété privée[148].

McKinnon ajoute qu'il a demandé au conseil de la bande d'adopter une résolution autorisant le Ministre à exercer ses pouvoirs en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* pour exproprier les terres devant être inondées. On ne sait pas exactement pourquoi McKinnon préfère que les terres nécessaires pour le réservoir soient transférées à la RENB par expropriation plutôt que par une cession par les membres de la bande, mais il s'agit de l'option qui est préférée.

Le 12 septembre 1968, le conseil de la bande adopte une résolution demandant que « l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* s'applique à l'octroi de terres à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick »[149]. Lorsque McKinnon envoie la résolution aux Affaires indiennes pour approbation, il ajoute que certaines questions doivent figurer dans le préambule de tout accord, y compris le « droit moral » de la bande aux palourdes et à l'eau et la reconnaissance du fait que « toutes les parties sont conscientes du désir des Indiens d'obtenir un emploi pour compenser les pertes résultant de l'exploitation des

147 F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, affaires indiennes, à H. MacAdam, Affaires indiennes, 12 septembre 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 370-371).
148 F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.) à H. MacAdam, Affaires indiennes, 12 septembre 1968, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 371).
149 Conseil de la bande d'Eel River, résolution du conseil de la bande, 12 septembre 1968, (Documents de la CRI, p. 373).

ressources naturelles, et exerceront tous les pouvoirs à leur disposition pour répondre à ce désir[150].

Le projet d'accord est ensuite soumis à l'approbation du sous-ministre des Affaires indiennes, J. A. MacDonald, et du ministre des Affaires indiennes, l'hon. Jean Chrétien; on y recommande que le Ministère accorde un permis aux termes du paragraphe 28 (2) de la *Loi sur les Indiens* autorisant le commencement de la construction et de l'exploitation du barrage par la RENB pour une période d'un an. Le ministère des Affaires indiennes semble se préoccuper des modalités proposées de l'accord, qui dégage la ville et la RENB de toute responsabilité à l'égard des dommages « qui ont été subis ou pourraient être subis à cause du » barrage. Lorsque l'accord est soumis à l'approbation du ministre Chrétien, toutefois, le sous-ministre indique que le paiement de 25 000 $ vise à dédommager la bande d'Eel River « des dommages causés par suite de l'utilisation antérieure des terres par la ville sans entente » et qu'il n'est fait aucune mention des dommages futurs[151]. Il importe aussi de noter que le ministère des Affaires indiennes n'a pas l'intention de demander à la bande de céder les terres comme le propose le protocole d'entente; le Ministère se prévaudra plutôt de la période d'un an « pour demander l'autorisation au gouverneur en conseil aux termes de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* d'accorder les lettres patentes pour les terres nécessaires en faveur de la Régie des eaux. En même temps, les Affaires indiennes établiront un permis pour l'utilisation de la conduite d'eau pendant une période de vingt (20) ans fondé sur le nombre de gallons d'eau pompés »[152]. Le document indique que le Ministre Chrétien a approuvé la délivrance d'un permis aux termes du paragraphe 28(2) à la RENB en attendant le règlement final des modalités avec la bande.

Il semble d'après une lettre en date du 20 novembre 1968 de McKinnon au directeur de la RENB, J. G. Lockhart, que le conseiller juridique de la RENB, M. MacNutt, devait contacter J. H. MacAdam, administrateur des terres aux Affaires indiennes à Ottawa, pour qu'il prépare les modalités de l'accord final à signer par le Ministre. La RENB devait également contacter immédiatement l'arpenteur en chef pour obtenir des directives sur un plan d'arpentage acceptable afin d'éviter tout retard dans la conclusion de l'accord. Comme

150 F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.) aux Affaires indiennes, 3 octobre 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 374).

151 J. A. MacDonald, sous-ministre, Affaires indiennes, Ottawa, à Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes, 10 septembre 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 368).

152 J. A. MacDonald, sous-ministre, Affaires indiennes, Ottawa, à Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes, 10 septembre 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 368).

MacNutt ou la RENB n'ont pas répondu, McKinnon écrit à Lockhart pour déterminer ce qui retarde leurs discussions[153]. Un mois plus tard, Lockhart répond que les discussions avec le bureau d'Ottawa ont été amorcées par MacNutt et qu'un plan d'arpentage a été soumis à l'approbation de l'arpenteur en chef. Cette lettre est la première d'une longue série de lettres rédigées au nom de la RENB pour excuser les divers retards[154]. Quatre jours plus tôt, l'arpenteur général a écrit à la RENB pour l'informer que son plan d'arpentage n'est pas acceptable et que les directives relatives à l'arpentage seront envoyées après la collecte de tous les renseignements pertinents[155].

Le 3 janvier 1969, MacNutt répond à ce qu'il décrit comme « un léger malentendu entre moi et M. MacKinnon [sic] lors de notre rencontre en septembre 1968 concernant l'acquisition par la Régie des eaux de certaines terres dans la réserve indienne d'Eel River »[156]. McKinnon soulève deux points qui revêtent une importance particulière : 1) le montant annuel pour l'eau pompée à partir de la rivière Eel doit être fondé « sur une base plus substantielle que la pêche aux palourdes et les droits de pêche »; 2) le montant annuel doit être fondé sur un bail applicable à l'emprise de la conduite d'eau plutôt que sur l'octroi de la propriété définitive à la RENB; 3) la RENB doit exproprier les terres nécessaires au lieu de recourir aux procédures officielles de cession. MacNutt formule les réponses suivantes à ces observations : 1) l'entente fait état de la pêche aux palourdes et des droits de pêche parce que les « Indiens ne feraient pas preuve de coopération s'il n'y avait pas d'indemnisation précise de la perte de ces droits, que ces droits existent ou non »; 2) la RENB préfère un « transfert absolu des frais » concernant l'emprise de la conduite d'eau plutôt que la location de cet intérêt; 3) la RENB préfère exproprier les terres en vertu de la *Loi sur l'expropriation* de la province. MacNutt exprime également une certaine inquiétude au sujet de la renégociation du protocole d'entente avec la participation directe de la bande.

153 F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.) à J. G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), 20 novembre 1968, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 378).

154 J. G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.) à F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.), 23 décembre 1968, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 382).

155 R. Thistlethwaite, arpenteur général, Direction générale des levés et de la cartographie, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Ottawa, à C. J. Garland, ingénieur de projet, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), 19 décembre 1968, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 380).

156 P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, N.-B., à J. H. McAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 3 janvier 1969, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 384).

[Traduction]
Il convient de noter que le protocole d'entente est fondé sur des négociations directes avec la bande, et je ne suis pas certain de la latitude dont nous disposons maintenant pour modifier la base sur laquelle nous avons négocié le protocole d'entente. En d'autres termes, êtes-vous obligé de vous en tenir aux décisions de la bande ou pouvez-vous modifier leur approche pour que nous puissions mettre en vigueur le protocole d'entente plus efficacement[157].

Le 9 janvier, MacAdam répond à MacNutt dans les termes suivants : « Dans la mesure où cette entente a été négociée par le conseil de la bande d'Eel River, j'ai fait parvenir les changements proposés à celui-ci par l'entremise de M. McKinnon pour connaître sa réaction et obtenir son consentement. Toute modification doit être acceptable aux yeux des Indiens avant que le Ministère puisse prendre quelque mesure que ce soit concernant le terrain »[158]. Le même jour, MacAdam écrit une note de service à McKinnon pour le mettre au courant de son opinion sur le protocole d'entente; il insiste en particulier sur l'importance d'offrir à la bande un « choix ferme » d'acquérir les terres si elles ne sont plus requises aux fins actuelles et il note que le conseil de la bande a déjà accepté par voie de résolution le recours au pouvoir d'expropriation en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*[159]. Le 14 janvier, McNutt répond à MacAdam et lui fait part de ses préoccupations au sujet du fait que les révisions qu'il a proposées ont été envoyées à la bande parce qu'il ne veut pas devoir renégocier « l'ensemble de l'accord », mais qu'il a l'intention d'aborder leurs préoccupations dans le libellé technique de l'accord à utiliser pour effectuer le transfert des terres et le versement d'une indemnisation. Par conséquent, il demande à MacAdam de « ne pas présenter les modifications proposées au conseil et de m'informer de la latitude dont nous disposons pour simplifier la documentation nécessaire »[160]. Les Affaires indiennes continuent de négocier directement avec la RENB, au nom de la bande, et, en dépit de la demande de MacNutt, les Affaires indiennes continuent également de cher-

157 P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, N.-B., à J. H. McAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 3 janvier 1969, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p.. 386).

158 J. H. MacAdam, administrateur des terres, à p. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 9 janvier 1969, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 393).

159 J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, 9 janvier 1969, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 394).

160 P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, N.-B., à J. H. McAdam, administrateur des terres, Direction générale des affaires indiennes, Ottawa, 14 janvier 1969, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 395).

cher à faire approuver par la bande les modifications au protocole d'entente original[161].

Le 4 février 1969, MacKinnon écrit à MacAdam pour lui demander d'obtenir d'autres éclaircissements de la province avant de demander à M. MacNutt de préparer le projet d'accord En particulier, MacKinnon s'inquiète au plus haut point du transfert direct du titre des terres à la province, surtout en ce qui concerne la parcelle nécessaire pour la conduite d'eau . McKinnon l'écrit même s'il n'est pas avocat.

> [Traduction]
> La lettre du 3 janvier 1969 de M. MacNutt ne garantit aucunement qu'à un moment donné à l'avenir une personne investie de pouvoirs dans la province ou les tribunaux ne pourront pas statuer que cette entente n'est pas valide parce que les Indiens n'ont pas de droits en vertu de la loi sur les palourdes ou l'eau et ne peuvent pas exiger ce qui semble être un règlement exorbitant. Dans vos lettres, vous semblez souscrire à l'idée qu'un titre à une terre pourrait être transféré à la Régie des eaux sous une forme finale. Je comprends la difficulté que peut éprouver la Régie des eaux en raison des exigences imposées par le conseil de développement de la région de l'Atlantique, mais nous devons nous assurer que l'esprit de cette entente est respecté. *Il est évident que la Province paie pour les dommages causés aux palourdes et à l'eau. Si telle est la lettre de l'accord, de quelle protection les Indiens jouiront-ils contre l'annulation de cet accord à une date ultérieure parce qu'ils n'ont pas de droits sur les palourdes et l'eau? Vous m'avez mentionné qu'à un moment donné nous avons besoin d'un crochet pour accrocher nos chapeaux. Il me semble que le crochet disparaîtra si l'accord est rédigé sous la forme demandée par la province*[162].

Il est évident d'après l'échange de correspondance sur le sujet que McKinnon (et presque tout le monde, sauf les membres de la bande) partent de l'hypothèse que la bande n'a pas de revendication particulière ou de droits issus de traités à l'égard des palourdes et d'autres ressources marines touchées par le barrage. Néanmoins, il est aussi évident que la RENB a l'intention d'indemniser la bande des dommages causés à la pêche (que la bande ait ou non les droits de pêche reconnus), et McKinnon cherche des façons de s'assurer que la bande s'intéresse toujours aux terres pour justifier

161 Par exemple, voir F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), à J.G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), 8 mai 1969, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 417), où McKinnon confirme qu'un exemplaire du projet d'accord a été envoyé au conseil de la bande d'Eel River pour qu'il formule des commentaires avant que l'approbation finale soit donnée par Ottawa pour l'exécution du document au nom de la bande.

162 F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes s, Amherst (N.-É.), aux Affaires indiennes, Ottawa (Ontario), 4 février 1969, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 399). Italique ajouté.

le dédommagement de la bande et s'assurer que la RENB se conforme à l'esprit de l'accord.

Il semble que MacAdam soit d'accord avec McKinnon parce que le 18 février 1969, il écrit que les terres devant être inondées seront transférées à la province du Nouveau-Brunswick par décret du conseil en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*, mais que les « terres nécessaires à la conduite d'eau et à l'accès feront l'objet d'une servitude aussi longtemps qu'il le faudra aux fins visées sous réserve du versement de 0,5¢ pour 1 000 [sic] gallons américains »[163]. En outre, une somme de 15 000 $ sera versée à la bande en échange des terres devant être inondées et une somme de 25 000 $ sera versée en échange d'une « renonciation à toute indemnisation des dommages subis par la bande par suite de l'inondation ». MacAdam demande à McKinnon d'utiliser cette note de service pour accélérer ses discussions avec le conseil de la bande et la RENB.

Par ailleurs, la Bande se préoccupe du retard et a proposé que des « intérêts soient versés sur les fonds si la question n'est pas réglée sous peu ». M. Caissie accepte de le mentionner à la RENB et de se rendre à Eel River pour « discuter la possibilité que la bande construise des chalets sur les terres en bordure de l'eau »[164].

Le 8 avril 1969, MacNutt envoie un projet d'accord à MacAdam pour obtenir ses commentaires. McKinnon fait parvenir ses observations à MacAdam le 11 avril en indiquant que la RENB a abordé tous les points discutés, mais qu'il ne souscrit pas au transfert à la province de l'administration et du contrôle des parcelles nécessaires pour la conduite d'eau, le bâtiment des pompes et la route d'accès :

> [Traduction]
> Il est proposé que les terres nécessaires pour la conduite d'eau et le bâtiment des pompes soient visées par une servitude, mais que les terres réservées à la route menant au barrage fassent partie des terres visées par un transfert de l'administration et du contrôle. Nous croyons toujours que la route doit faire l'objet d'une servitude, ce qui permettrait à la bande d'utiliser cette route sans ingérence de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick pourvu, bien entendu, que la bande n'empêche pas la Régie des eaux d'utiliser cette route d'accès.... Cela est extrêmement important parce que la bande propose d'aménager le rivage du lac créé par le barrage en marina et

163 J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, à F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), 18 février 1969, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 401).

164 Auteur inconnu à V. J. Cassie, surintendant du Développement, Bureau régional des Maritimes, 5 mas 1969, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 403).

de construire des chalets, et il sera absolument nécessaire que la bande permette l'accès à ces travaux[165].

Lorsque MacAdam retourne le projet d'accord à MacNutt avec ses commentaires, les préoccupations de McKinnon figurent dans les modifications proposées. Par conséquent, MacAdam maintient que la bande accordera une servitude concernant la conduite d'eau, le bâtiment des pompes et la route d'accès plutôt que le transfert des terres à la RENB. Il écrit également ce qui suit :

[Traduction]
Comme ... la Régie a l'intention d'indemniser la bande indienne d'Eel River des dommages et des pertes subis par suite de l'érection du barrage et de la création du réservoir par la ville de Dalhousie et de l'indemniser des dommages subis par suite de l'élévation du niveau d'eau à une hauteur géodésique de neuf pied et que la [clause de renonciation] prévoit que l'indemnisation de 25 000 $ comprend les dommages futurs subis par la bande indienne d'Eel River, il est proposé que le paragraphe soit modifié pour définir plus clairement l'esprit du cinquième attendu. Je crois qu'il faut le modifier pour qu'il se lise comme suit : ..« peuvent être subis par suite de l'érection du barrage, du système d'approvisionnement en eau et du réservoir de barrage de la rivière Eel[166].

MacAdam signale également que la clause autorisant les travailleurs de la RENB à avoir accès à la réserve pour assurer le service du barrage semble permettre un accès illimité à l'ensemble de la réserve et doit être remaniée pour prévoir un « accès assujetti à l'approbation du conseil de la bande »[167].

Après que ces modifications proposées sont soumises à l'approbation du conseil de la bande, le conseille Wallace LaBillois informe les Affaires indiennes que « puisque le retard dans l'exécution de l'accord ne dépend pas de la bande, et qu'il n'est pas entièrement attribuable à l'action du Minis-

165 F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), à J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 405). J. Wilkins a également dit qu'il souscrivait à l'accord général et qu'il a proposé qu'elle soit considérée comme satisfaisante et retournée au conseil de la bande et à la RENB pour exécution. (Documents de la CRI, p. 406.)

166 J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, à P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 21 avril 1969, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 411).

167 J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, à P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 21 avril 1969, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 411).

tère, le paiement doit être versé pour l'eau pompée actuellement »[168]. Il semble que la RENB ait commencé à pomper de l'eau environ une semaine auparavant, à raison d'environ 500 gallons la minute et, en présentant cette proposition à la RENB, Caissie fait également remarquer que M. LaBillois a déclaré que la « bande espère prendre en charge sous peu la gestion de toutes ses affaires et qu'elle aimerait recevoir un original de l'accord »[169]. M. Caissie fait remarquer dans une note de service ultérieure qu'un exemplaire du plan d'approvisionnement est satisfaisant et que la question sera également discutée avec la bande au cours de la semaine[170].

Le 17 juillet 1969, MacNutt écrit à MacAdam pour l'informer que la RENB n'acceptera aucune modification au paragraphe 8 concernant le versement de 25 000 $ en échange de la renonciation à toute indemnisation des dommages qu'a causés, que cause ou que causera le barrage ou au paragraphe 11 concernant l'accès illimité au réservoir sans l'approbation préalable du conseil de la bande[171]. MacNutt écrit également à McKinnon le même jour pour l'informer que la RENB n'est pas disposée à payer pour les opérations de pompage qui ont lieu actuellement, car « il ne s'agit pas d'opérations de pompage normales » au sens du projet d'accord. Un exemplaire supplémentaire du projet d'accord, qui sera le dernier, McNutt l'espère, est joint pour Wallace LaBillois, qui a demandé de lui en envoyer un exemplaire[172]. Compte tenu du refus de MacNutt de modifier l'accord, MacAdam écrit à McKinnon le 22 juillet pour l'informer que les Affaires indiennes n'insisteront pas sur les modifications à moins que McKinnon ou le conseil de la bande ne s'y oppose[173]. Le 29 juillet, Caissie formules les commentaires suivants à MacAdam en mentionnant qu'il n'est pas avocat : 1) le paiement annuel pour l'eau pompée devrait être fondé sur la consommation annuelle, et non quoti-

168 F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.) à J.G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), 8 mai 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 417).

169 F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.) à J.G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), 8 mai 1968, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 417).

170 V.J. Caissie, surintendant du Développement, Bureau régional des Maritimes, au directeur, Développement économique des Indiens et des Esquimaux, 4 juin 1969, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 420).

171 P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, N.-B., à J. H. McAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 17 juillet 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 424).

172 P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, N.-B., à F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), 17 juillet 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2(Documents de la CRI, p. 431).

173 J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, à F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), 22 juillet 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 432).

dienne; 2) le paragraphe 11 concernant l'accès devrait exiger l'approbation préalable de la bande pour empêcher la RENB de « traverser toute la réserve pour toutes sortes de raisons sans avoir à indemniser davantage la bande des dommages causés par ces activités »; 3) le paragraphe 8 est insatisfaisant parce que la bande n'a pas l'intention de donner à la RENB l'autorisation illimitée en théorie « d'aller partout dans la réserve aux fins de procéder à des réparations, d'effectuer des travaux de remblaiement sur les terres actuelles sans avoir à l'indemniser... des dommages causés par ces activités[174]. Enfin il fait remarquer que le conseil de la bande est insatisfait du fait que la RENB n'a pas l'intention de payer pour l'eau pompée actuellement.

Le 6 août 1969, le surintendant-adjoint de l'Agence indienne de Miramichi, M. H.W. Hennigar participe à une réunion à Eel River pour discuter du texte provisoire de l'entente.[175] Dans un mémorandum préparé le lendemain, M. Hennigar confirme le fait que le conseil de la bande trouve inacceptables certaines clauses de l'entente. En outre, en ce qui a trait au paragraphe 7, selon l'interprétation qu'en a fait le conseil de la bande, le tarif du pompage de 0,5 ¢ par volume de 1 000 gallons d'eau s'appliquerait au calcul de la consommation annuelle et non pas quotidienne. Quant au paragraphe 8, ses dispositions ne seraient pas adéquates car elles ne protégeraient pas les « biens de la bande advenant un désastre dans les années futures », par conséquent, il faudra en modifier le texte de façon à limiter la décharge aux dommages causés par « la construction du barrage, du réservoir et du système d'approvisionnement en eau d'Eel River ».[176] Enfin, le conseil n'accepte pas non plus le paragraphe 11 et suggère qu'on y limite l'accès de la RENB « pour fins d'inspection, d'entretien, et de réparation du barrage, du réservoir et du système d'approvisionnement en eau d'Eel River, et à la route d'accès menant aux ouvrages susmentionnés ». La position du conseil de la bande est communiquée à MacNutt dans une note de MacAdam, le 20 août 1969, en même temps que les termes suggérés pour modifier le texte dans le sens des préoccupations du conseil.[177]

174 V. J. Caissie, surintendant régional par intérim du Développement économique, Bureau régional des Maritimes, à J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 29 juillet 1969, dossier du MAINC nº 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 433-434).

175 R.M.J.J. Guillas, surintendant, Agence indienne de Miramichi, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 8 août 1969, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 437).

176 H.W. Hennigar, surintendant-adjoint, Agence indienne des Miramichi, Affaires indiennes, à R.M.J.J. Guillas, surintendant, Agence indienne des Miramichi, Affaires indiennes, 7 août 1969, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 436).

177 J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, à P. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton, N.-B., 20 août 1969, dossier du MAINC, 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 438-439).

Le 3 décembre 1969, MacNutt signale que les modifications demandées tant en ce qui concerne le pompage de l'eau qu'en ce qui a trait à d'éventuelles indemnités advenant des dommages lors du passage sur la réserve à des fins d'inspection ont été approuvées par la RENB. Cependant, la Régie n'entend pas modifier le paragraphe 8 étant donné qu'elle « estime que les négociations avaient pour fondement que les 25 000 $ couvriraient tous dommages passés, présents, et futurs ».[178] La RENB a pris pour position que les 25 000 $ dépassaient de loin l'actuel prix d'achat des terres, et qu cette somme devait donc couvrir tous dommages passés, présents et futurs Pour leur part, la bande et le Ministère avaient toujours pris pour positio que les 25 000 $ devaient dédommager la bande pour l'exploitation non autorisée des terres lors de la construction du barrage, et pour la perte des pêches.

Le 23 janvier 1970, le surintendant Guillas cherche alors à arranger de nouvelles rencontres entre les Affaires indiennes, le conseil de la bande, et la RENB afin de résoudre les problèmes en suspens. Guillas signale que Wallace LaBillois, le gérant de bande, lui a fait savoir qu'il organiserait la réunion sur la réserve d'Eel River et qu'il inviterait certaines personnes « à être présentes pour permettre à la bande de se protéger et d'être conseillée dans la formulation de sa dernière soumission à faire approuver par notre direction du Contentieux et par la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick ».[179] Cependant, avant que la rencontre puisse être organisée, LaBillois appelle le bureau de l'Agence pour indiquer qu'« il a eu des contacts avec M. E.S. Fellow[s], président du conseil d'administration de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, et qu'entre eux ils ont décidé qu'il n'était plus nécessaire d'avoir d'autres réunions, et que la Régie des eaux allait donner instruction à son avocat de contacter la bande d'Eel River et de préparer les documents définitifs pour signature immédiate ». Guillas ajoute que « étant donné les circonstances, nous ne poursuivrons pas les démarches à ce stade-ci, et nous laisserons les Indiens de la bande d'Eel River agir comme bon leur semble,

178 P. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 3 décembre 1969, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 445).

179 R.M.J.J. Guillas, surintendant, Agence indienne des Miramichi, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 23 janvier 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 446).

advenant qu'ils jugent que la préparation définitive de ces documents ne procède pas selon l'échéancier qu'ils se sont fixé ».[180]

Cependant, H.T. Vergette, chef intérimaire de la Division des terres indiennes, ne partageait pas le point de vue du surintendant Guillas. Le 30 janvier, Vergette écrit à C.T.W. Hyslop, directeur intérimaire de Développement économique, pour lui signaler que, nombre de questions demeurant en suspens (y compris la clause de décharge), il estime que :

> [Traduction]
> ... à défaut d'une intervention ferme et résolue de la part nos représentants régionaux et de terrain en matière d'orientation et d'assistance, la question restera sans issue pendant une période encore indéterminée. L'enjeu dans ce cas représente une somme considérable (plus de 40 000 $) et, en ce qui concerne les Indiens, les démarches se poursuivent d'une façon ou d'une autre depuis 1963, sans que l'on semble aboutir à quoi que ce soit.[181]

Donnant suite à la recommandation de Vergette, Hyslop envoie une lettre à McKinnon le priant « de réexaminer l'ensemble de la transaction et de mettre en œuvre toutes procédures [que vous jugerez] nécessaires pour régler la question le plus tôt possible ».[182]

Le 24 février 1970, C.B. Gorman, directeur régional intérimaire d'Affaires indiennes dans les Maritimes, répond en signalant qu'il ne semble pas y avoir de véritable impasse et que Wallace LaBillois lui a indiqué que la RENB étudie toujours le projet d'entente. Gorman mentionne aussi le fait qu'une rencontre entre le conseil de la bande et la RENB est dans les cartes pour la semaine suivante ou celle d'après.[183]

Le 19 mars 1970, le conseil de la bande d'Eel River adopte une résolution où il accepte les modalités proposées par la RENB. La RCB–signée par le Chef Alfred Narvie et Mme Wallace LaBillois–énonce les modalités suivantes comme ayant été convenues :

---

180 R.M.J.J. Guillas, surintendant, Agence indienne des Miramichi, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 23 janvier 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 446).

181 H.T. Vergette, chef intérimaire, Division des terres, Développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, C.T.W. Haylop [sic], directeur intérimaire, Affaires indiennes, 30 janvier 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 447).

182 C.T.W. Haylop [sic], directeur intérimaire, Affaires indiennes, au directeur régional des Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.), 30 janvier 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 449).

183 C.B. Gorman, directeur régional intérimaire pour les Maritimes, Affaires indiennes, à C.T.W. Haylop [sic], directeur intérimaire, Affaires indiennes, 25 février 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 450).

[Traduction]

- Un versement de 15 000 $ sur signature de l'entente [clause 3, paragraphe a)]
- Un versement de 25 000 $ comme compensation et en contrepartie des cessions prévues en vertu des clauses 1 et 2.
- Une somme annuelle qui sera fonction du volume de l'eau pompée selon la formule établie dans la Clause 4 (0,5 cent par volume de 1 000 gallons américains d'eau pompée, à verser tous les trimestres sur la base d'une année débutant le 1er avril). Le paiement annuel minimum sera de 10 000 $ sauf lorsque le volume annuel tombe en-dessous de 1 825 000 000 de gallons américains.

Il est entendu qu'indépendamment du nombre de gallons effectivement pompés quotidiennement, les paiements seront effectués sur la base du nombre de gallons américains d'eau pompée par jour, jusqu'à concurrence de 15 000 000 de gallons américains par jour, soit un paiement annuel à la bande de 27 375 $

L'entente sera en vigueur pour une durée de 20 ans et, à terme, pourra être renégociée sur une base de cinq ans.[184]

Le surintendant intérimaire, V.E. Rhymer, transmet la RCB au Bureau régional et note ce qui suit :

[Traduction]

[Le] conseil est désireux d'obtenir le plus tôt possible des fonds en vertu de l'entente avec la Régie des eaux. Une partie de la somme est déjà engagée pour le projet de développement d'un parc et de sites en ville. En outre, le conseil de la bande achètera la maison de M. Wallace LaBillois avec une partie des revenus à obtenir, ce qui permettra à celui-ci de poursuivre son projet d'emprunt en vertu des règlements relatifs à la caisse de prêts renouvelable pour faire l'acquisition du commerce Handicraft à Fredericton.[185]

Le 1er avril 1970, et en dépit du fait que le conseil de la bande semble désireux d'accélérer les choses, MacAdam envoie une lettre plutôt sévère à Gorman dans laquelle il insiste sur la nécessité de tirer au clair certaines des modalités du projet d'entente dans la mesure où il n'est pas évident que la bande et la RENB se soient adéquatement penchées sur les clauses relatives à la décharge et à l'accès :

184 Conseil de la bande d'Eel River, Eel River (Nouveau-Brunswick), résolution du conseil de la bande, 19 mars 1970 (Documents de la CRI, p. 451).

185 V.E. Rhymer, surintendant intérimaire, Affaires indiennes, au Bureau régional des Maritimes, 20 mars 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-5-1, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 452).

[Traduction]
Je m'inquiète au plus haut point en ce qui concerne la Clause 8 [clause relative à la décharge] telle qu'elle est à présent énoncée, et j'estime que vous devriez veiller à vous assurer que le conseil de la bande est totalement au courant de ce qu'impliquent ses dispositions avant qu'il l'approuve. En outre, le conseil devrait prendre pleinement conscience de l'esprit de la clause nº 11 relative à l'accès des ouvriers et autres employés de la Régie à toutes les terres de la réserve avant de signer. En fait, je ne vois pas comment le conseil de la bande pourrait rationnellement approuver les dispositions de la Clause 8 telle qu'elle est rédigée actuellement, dans la mesure où aucun de ses membres, ni quiconque à vrai dire, ne peut prévoir les dommages que la construction du barrage pourrait provoquer à l'avenir.[186]

Il est intéressant de noter que MacAdam s'est donné la peine d'expliquer dans le détail sa vision quant aux responsabilités et rôles respectifs des Affaires indiennes à Ottawa, et du Bureau régional, à l'égard du conseil de la bande :

[Traduction]
« Étant donné qu'il n'est ni faisable ni dans les attributions de l'administration centrale de participer à un processus de négociations entre un requérant désireux d'exploiter et d'occuper des terres sur une réserve indienne et un conseil de la bande responsable de la défense des intérêts de celle-ci, il incomberait donc à votre bureau ou à celui du surintendant de l'Agence de veiller à ce que cette question soit réglée de façon satisfaisante.

Comme vous devez le savoir du fait des précédents échanges de correspondance, le projet d'entente doit être approuvé et signé par :

(a) la Régie des eaux,

(b) le conseil de la bande d'Eel River, et par

(c) le Ministre

dans cet ordre. Il est donc essentiel que l'entente contienne des dispositions que le Ministre puisse approuver avant de la lui faire parvenir. C'est pourquoi il est tout aussi essentiel pour vous de veiller à ce que les dispositions abusives des présentes clauses 8 et 11 [clauses de décharge et d'accès] fassent l'objet de négociations convenables et qu'elles soient résolues avant que l'entente soit signée par le conseil de la bande »[187].

186 J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, au directeur régional intérimaire, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, 1er avril 1970, dossier du MAINC 271/31-5-15-5-1, vol. 1, Emprises, gazoducs et pipelines, R.I. d'Eel River nº 5, Régie des eaux du N.-B., général (Documents de la CRI, p. 454-455).

187 J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, au directeur régional intérimaire, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, 1er avril 1970, dossier du MAINC 271/31-5-15-5-1, vol. 1, Emprises, gazoducs et pipelines, R.I. d'Eel River nº 5, Régie des eaux du N.-B., général (Documents de la CRI, p. 454-455). Souligné dans le document d'origine.

Pour donner suite aux préoccupations de MacAdam, Gorman écrit à MacNutt le 7 avril 1970 pour l'informer qu'après avoir reçu une opinion d'un conseiller juridique à l'administration centrale, la bande et Affaires indiennes ne pouvaient accepter les clauses relatives à la décharge et à l'accès tel qu'énoncées actuellement. Gorman souligne le fait que la bande ne souhaite nullement entraver l'aptitude de la RENB à assurer la bonne marche du barrage, mais il précise : « Je crois que vous conviendrez que de telles opérations devront être soumises à certaines mesures formelles de contrôle »[188]. Gorman écrit également au surintendant intérimaire Rhymer pour lui demander de faire tout ce qui est nécessaire pour s'assurer que le conseil de la bande et la RENB arrivent à s'entendre; il donne plus précisément pour instruction à Rhymer de « contacter la Régie des eaux à Fredericton et de s'assurer qu'elle est consciente des souhaits du conseil. Il serait peut-être opportun d'emmener avec vous un représentant du conseil; ceci dit, je me fie à votre décision et à celle du conseil à cet égard »[189].

Le 17 avril, Rhymer rencontre des représentants de la RENB pour discuter de la clause relative à la décharge et il signale que la difficulté réside dans le fait que les interprétations respectives de la clause, de la RENB et d'Affaires indiennes, sont différentes :

> [Traduction]
> Selon MM. Lockhart et Fellows, cette clause couvre toutes les terres décrites dans les articles 1 [superficie à céder à la RENB pour le réservoir] et 2 [zones faisant l'objet d'une servitude d'accès pour la conduite d'eau, la station de pompage et la route d'accès] seulement, marquées en rouge et orange sur le plan transmis. MM. Lockhart et Fellows m'ont tous deux assuré que tous éventuels dommages occasionnés par le barrage au-delà du tracé rouge et orange comportent les mêmes droits de recours à des dommages-intérêts pour la bande et pour tout particulier en cas de dommages, blessures ou pertes subis par les personnes et les biens
>
> Une rencontre est prévue cette semaine avec le conseil de la bande d'Eel River et l'on discutera à fond de l'article 8 afin de permettre au conseil de trancher dans un sens ou dans l'autre en ce qui concerne l'entente. Dès que nous connaîtrons la décision du conseil, nous vous en aviserons[190].

188 C.B. Gorman, directeur régional intérimaire, Bureau régional des Maritimes, Ministère des Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), à P. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 7 avril 1970, dossier du MAINC E-5661-3-06015, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 456-457).

189 C.B. Gorman, directeur régional intérimaire, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), à V.E. Rhymer, surintendant, Agence des Miramichi, 10 avril 1970, dossier du MAINC E-5661-3-06015, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 458).

190 V. E. Rhymer, surintendant intérimaire, Agence indienne des Miramichi, Chatham (N.-B.), à C.B. Gorman, directeur régional intérimaire, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), 20 avril 1970, dossier du MAINC E-5661-3-06015, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 459).

Selon l'avocat de la RENB, P.A. MacNutt, trois exemplaires de l'entente ont été envoyés au surintendant-adjoint Hennigar le 8 mai pour la signature du conseil de la bande et du ministère des Affaires indiennes. Il estime également que cette entente « représente la plus récente série de compromis et d'ajustements convenus entre la Régie des eaux et la bande des Affaires indiennes [sic]en consultation avec M. Hennigar »[191].

Le 15 mai 1970, Rhymer signale qu'une entente en bonne et due forme a été signée le 14 mai 1970 par des représentants de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, du conseil de la bande d'Eel River, et de Sa Majesté la Reine du chef du Canada; soit E.S. Fellows, président du conseil d'administration, et J.G. Lockhart, administrateur, pour la RENB; Alfred Narvie, chef du conseil, et Mme Wallace LaBillois et Howard LaBillois, membres, pour le conseil de la bande; et C.T.W. Hyslop, pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les modalités et conditions de l'entente (dont un exemplaire figure à l'Appendice C du présent rapport) sont résumées ci-dessous :

[Traduction]

- La clause 1 prévoit que le Canada obtiendra de la bande d'Eel River les approbations nécessaires pour transférer l'administration et le contrôle des terres de la réserve qui seront inondées du fait de la montée des eaux dans le réservoir à la Province du Nouveau-Brunswick, en la personne du ministre provincial des Ressources naturelles;

- La clause 2 précise que le Canada fera le nécessaire pour céder à la RENB la servitude d'accès aux terres de la réserve requises pour une route d'accès, une conduite et une station de pompage;

- Les clauses 3, 4 et 7 stipulent qu'en contrepartie de la cession des terres requises pour le réservoir, la RENB versera à la bande une somme de 15 000 $ plus un montant annuel calculé sur la base de 0,5 ¢ par volume de 1 000 gallons américains d'eau pompée du cours d'eau et du réservoir d'Eel River, sous réserve des dispositions suivantes : 1) le paiement minimum garanti à la bande sera de 10 000 $ par an, à moins que le volume de l'eau pompée soit inférieur à 1 825 millions de gallons américains pour cette année-là; 2) tout volume d'eau pompée supérieur à 5 475 millions de gallons américains en une année ne sera pas pris en compte dans le calcul de l'indemnité à verser, laquelle plafonne à 27 375 $ par an;

- Les clauses 5 et 6 précisent que le taux convenu pour le calcul du paiement annuel pour l'eau pompée sera en vigueur pendant 20 ans, et qu'au terme de cette péri-

191 P.A. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, 22 mai 1970, dossier du MAINC, 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 471).

ode, il fera l'objet d'un examen et d'éventuelles négociations entre les parties tous les 5 ans. Advenant qu'elles n'arrivent pas à s'entendre, les parties pourront faire appel l'une ou l'autre à un arbitre pour régler le différend;

- La clause 8 stipule que la RENB versera à la bande une somme de 25 000 $ en contrepartie de la cession des terres décrites ci-dessus et « pour couvrir les coûts de tous dommages, blessures corporelles et pertes aux personnes et aux biens du conseil que pourraient désormais infliger la construction et l'exploitation du barrage, du réservoir et du système d'approvisionnement en eau d'Eel River, et, sous réserve de l'article 11, les travaux d'entretien et de maintenance de ces mêmes ouvrages »;
- Les clauses 9 et 10 prévoient que la bande aura le droit de construire et d'exploiter une marina commerciale sur le bassin du réservoir et qu'elle aura un droit de préemption sur toutes terres cédées à la Province advenant qu'elles cessent d'être exploitées aux fins du système d'approvisionnement en eau; et
- La clause 11 précise que la RENB et ses employés auront un droit d'accès à la réserve à des fins d'inspection, de construction, de maintenance, et d'entretien du barrage, du réservoir et du système d'approvisionnement en eau d'Eel River, mais qu'ils verseront une indemnisation adéquate en cas de dommages occasionnés aux biens ou aux cultures de la réserve.

Dans son rapport du 15 mai 1970 au Bureau régional des Maritimes, Rhymer confirme également que, outre les paiements de 15 000 $ et de 25 000 $ prévus dans l'accord pour la cession de terres à la RENB, une somme de 9 591,12 $ doit être payée à la bande pour couvrir l'eau pompée de la rivière Eel du 4 juillet 1969 au 31 mars 1970 et par la suite à chaque trimestre à partir du 1er avril 1970[192].

Le 25 mai 1970, D. Greyeyes, nouveau directeur régional du Bureau des Maritimes, transmet l'entente à Ottawa en recommandant qu'elle soit signée au nom du ministère des Affaires indiennes et qu'elle lui soit retournée pour distribution. Dans sa note de service, Greyeyes déclare :

[Traduction]
La clause 8 de l'entente a fait l'objet de longues discussions entre des responsables de la Régie des eaux et le conseil de la bande pour s'assurer d'une compréhension pleine et entière de ses dispositions. L'interprétation qu'en font les principaux intéressés à la Régie des eaux est que cette clause couvre toutes les terres décrites dans les articles 1 et 2 seulement, qui sont marquées en rouge et orange sur le plan qui

192 V.E. Rhymer, surintendant intérimaire, Agence indienne des Miramichi, au Bureau régional pour les Maritimes, Affaires indiennes, 15 mai 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 470).

l'accompagne. Il est donc assuré que tous futurs dommages occasionnés par les travaux au-delà de ces limites pourront faire l'objet de demandes de dommages-intérêts.

Le Paragraphe [11] serait normal pour permettre une maintenance convenable du barrage et du système d'approvisionnement en eau. Il est prévu que toute utilisation des terres de la réserve à ces fins ne se ferait qu'avec le consentement et l'approbation du conseil de la bande.

Le conseil de la bande est parfaitement au courant de toutes les conditions contenues dans l'entente, et par sa résolution du 19 mars 1970, il l'a entérinée[193].

H.T. Vergette, chef intérimaire, Division des terres, recommande également la passation de l'entente à C.T.W. Hyslop, directeur intérimaire de Développement économique[194]. Par conséquent, l'entente est paraphée en bonne et due forme par Hyslop au nom du ministre[195].

Le 7 juillet 1970, MacNutt répond à la lettre de MacAdam du 8 juin dans laquelle il propose la cession des terres à inonder à la RENB par lettres patentes. MacNutt indique que si Affaires indiennes a l'intention de procéder en vertu des pouvoirs prévus à l'article 35(3) de la *Loi sur les Indiens*, sa propre interprétation de cette disposition est que « si une quelconque autorité provinciale dispose de pouvoirs d'expropriation, le gouverneur en conseil peut, en lieu et place d'une autorisation d'exproprier, autoriser la cession ou concession de telles terres à l'autorité provinciale selon des modalités et à des conditions que le gouverneur en conseil prescrirait »[196]. Étant donné que la *Loi sur l'expropriation* confère des pouvoirs d'expropriation aux ministres du gouvernement provincial, MacNutt suggère que la cession des terres soit faite à Sa Majesté la Reine du chef de la Province du Nouveau-Brunswick en la personne du ministre provincial des Ressources naturelles.

Le 22 juillet 1970, le sous-ministre adjoint des Affaires indiennes, J.B. Bergevin, en vertu de l'article 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, émet une lettre d'autorisation à R.L. Bishop, sous-ministre des Ressources naturelles, autorisant « le ministère des Ressources naturelles, Province du Nouveau-

193 D.G. Greyeyes, directeur régional, Administration centrale pour la région des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), à la Division des Affaires indiennes et esquimaudes, Ministère des Affaires indiennes, 25 mai 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3, (Documents de la CRI, p. 472).

194 H.T. Vergette, chef intérimaire, Division des terres, Développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, à C.T.W. Hyslop, directeur intérimaire, Développement économique, Affaires indiennes, 2 juin 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 473).

195 J.H. MacAdam, administrateur des terres, Division des Affaires indiennes, Ministère des Affaires indiennes, Ottawa, à P.A. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 8 juin 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 474-475).

196 P.A. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton (N.-É.), [à] J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 488-489).

Brunswick, ses successeurs et ayant droit, à s'introduire à des fins d'exploitation dans les parties de la réserve indienne d'Eel River nº 3, plus précisément décrites ci-dessous, pour la durée requise aux fins énoncées : 1. Pour une station de pompage et une emprise de conduite; [description des terres – lot 60A] ...2,43 acres environ. 2. Pour une route d'accès; [description des terres – lot 61A] ...2,28 acres environ »[197]. Le permis était accordé à condition que la RENB ne puisse céder ou sous-louer ses droits sans l'autorisation écrite du ministre des Affaires indiennes. Cette lettre d'autorisation a été versée au Registre des terres indiennes en août 1970.

Par le décret en conseil C.P. 1970-1526 du 9 septembre 1970, le gouvernement fédéral transférait l'administration et le contrôle sur 61,57 acres de la réserve indienne d'Eel River à la Province du Nouveau-Brunswick aux fins d'un réservoir en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. Le décret en conseil stipulait que le transfert de l'administration et du contrôle à la province durerait « aussi longtemps que les-dites terres seront exploitées aux fins du réservoir et que, au terme de ladite exploitation, l'administration et le contrôle seront rétrocédés à Sa Majesté du chef du Canada pour la jouissance et au profit de la bande des Indiens d'Eel River »[198]. Le décret en conseil a été versé au Registre des terres indiennes le 25 septembre 1970.

Conformément à l'entente, la RENB a effectué le paiement des sommes qu'elle devait à la bande, soit un montant de 49 591,12 $. Les fonds sont parvenus au Bureau des Affaires indiennes de Miramichi le 8 juillet 1970 et versés le même jour au compte des recettes de la bande d'Eel River[199].

LES EFFETS DU BARRAGE SUR LA PREMIÈRE NATION D'EEL RIVER BAR

Comme il a été mentionné précédemment, en 1963 les parties s'entendent pour retenir les services du M. Medcof en vue de l'étude sur les parcs à palourdes à Eel River Cove avant la construction du barrage et pendant les années suivant sa construction. Cette étude a pour but de déterminer si la construction du barrage a des répercussions sur les activités de pêche aux palourdes de la bande. Avant que cette étude ne soit entreprise, la valeur de

197 J.B. Bergevin, sous-ministre adjoint, Affaires indiennes, à R.L. Bishop, sous-ministre provincial des Ressources naturelles, Fredericton (N.-B.), 22 juillet 1970 (Documents de la CRI, p. 490-491).

198 Gouverneur général en Conseil, Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé, Ottawa (Ontario), Décret en conseil, 9 septembre 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3, (Documents de la CRI, p. 503-504).

199 D.G. Greyeyes, directeur régional, Administration centrale pour la région des Maritimes, Affaires indiennes, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, 1er octobre 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 510).

la pêche aux palourdes est vague, car les estimations données par la bande et celles par la Direction des recherches sur les pêches ne concordent pas.

À vrai dire, la première campagne d'évaluation est menée en juillet 1963 par J.S. MacPhail qui constate que l'anse abonde en palourdes[200]. En juillet 1964, soit après la construction du barrage, M. MacPhail mène une seconde campagne d'évaluation au même endroit. Cette dernière étude ne conclut pas formellement que le barrage dans l'estuaire de la rivière Eel a des effets sur les stocks de palourdes, car les différents facteurs n'influencent sur la population des palourdes que depuis peu[201].

Monsieur Medcof se charge, en août 1967, de la troisième et dernière campagne d'évaluation. C'est en 1968 qu'il constate qu'entre 1963 et 1967, le nombre moyen de prises par année a diminué de 56 % : avant la construction du barrage on récolte environ 2 062 seaux et après la construction 911 seaux (soit une différence de 1 151 seaux). Le nombre de prise de palourdes ayant augmenté dès après la construction du barrage sur la rivière, M. Medcof souligne qu'il a y fort peu de chances que le nombre de prises se maintienne à ce niveau. Il serait probable qu'à long terme, le nombre moyen de prises par année se maintienne au niveau des prises effectuées par les Indiens en 1967, c'est-à-dire 620 seaux. D'après M. Medcof, une compensation couvrant la diminution de prises par les Indiens, passant du nombre moyen par année avant la construction du barrage (2 062 seaux) au nombre de 1967 (620 seaux) – une diminution de 70 % – constitue le règlement le plus équitable qui soit[202].

Dans le mémoire de 1980 sur l'érosion du rivage et les dommages causés à l'environnement découlant de la construction du barrage, Gordon LaBillois affirme que les dommages causés se chiffrent à 55 000 $ par année et que, la pêche étant fermée depuis 1972 et ces pertes s'étant accumulées pendant huit ans, le total des pertes en 1980 s'établit à 440 000 $. Monsieur LaBillois y fait aussi observer que l'assistance sociale à la Première Nation a été coupée lorsque cette dernière s'est vu verser la compensation de 25 000 $[203].

200 J.S. MacPhail, Office des recherches sur les pêcheries du Canada, Station biologique, St. Andrew's (Nouveau-Brunswick), rapport, *Survey of Eel River Cove, N.B., Soft-Shell Clam (Mya Arenaria) Population*, le 9 janvier 1964 (Pièce 2 de la CRI, vol. 1, patte 18).

201 J.S. MacPhail, Office des recherches sur les pêcheries du Canada, Station biologique, St. Andrew's (Nouveau-Brunswick), rapport, *Second Survey of Eel River Cove, N.B., Soft-Shell Clam (Mya Arenaria) Population*, le 1er septembre 1964 (Pièce 2 de la CRI, vol. 1, patte 19).

202 J.C. Medcof, Office des recherches sur les pêcheries du Canada, Station biologique, St Andrew's (Nouveau-Brunswick), rapport, *Third Survey of Eel River Cove, N.B., Soft-Shell Clam (Mya Arenaria) Population*, novembre 1967, (Pièce 2 de la CRI, vol. 1, patte 20, p. 41).

203 [Auteur non identifié], [Rivière Eel – Problèmes environnementaux], le 1er janvier 1980, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 597-598).

Il est évident que l'économie commerciale et celle de subsistance de la Première Nation sont affectées par la construction du barrage. Quand on lui demande ce que pense la communauté de la construction du barrage, Marion LaBillois répond ceci :

> [Traduction]
> Mon Dieu, on est infiniment désolés qu'ils aient fait cela. Ils ont construit le barrage là et nous aurions dû pouvoir gagner notre vie après cela, mais nous ne le pouvons plus. Nous n'avons plus accès aux animaux. Ils ont détruit la pêche, ils ont tout détruit. Plus d'anguilles, plus de lançons, plus de truites. Le saumon remontait jusqu'ici, mais plus maintenant[204].

En plus des dommages causés à l'économie de la Première Nation, la construction du barrage sur la rivière Eel a causé de grands torts au mode de vie de la collectivité. Les importants liens familiaux et communautaires qui, grâce à la pêche dans la rivière Eel et autour de celle-ci, se sont noués pendant des générations sont indiscutablement un facteur capital dans l'identité et la santé collective de cette communauté. Comme l'ont dit plusieurs anciens au cours de l'audience publique, le peuple d'Eel River Bar jouissait d'une qualité de vie qui était exceptionnelle et valorisante. Les membres de la collectivité ont parlé de la fierté, du maintien des traditions et des valeurs; ils ont aussi dit que la pêche aux palourdes constituait une fonction sociale importante au sein de la communauté[205].

Cependant, la contamination des ressources halieutiques et autres de la rivière Eel a profondément changé les habitudes de vie et les perspectives de la Première Nation. À ce sujet, Wallace LaBillois donne l'explication suivante :

> [Traduction]
> Pour être franc avec vous, cette situation m'a obligé, alors que tout était dit et fait, à installer les miens – ma famille – hors de la collectivité afin de les éloigner de cette créature, si je peux m'exprimer ainsi, qui empoisonnait l'existence des miens. Que ce soit un démon ou tout ce qui vous voulez que ce soit, c'est néanmoins une malédiction pour notre peuple parce que nous avons dû le déloger et changer sa philosophie tout entière et toutes ses habitudes de vie d'un seul coup[206].

204 Transcription de la CRI, le 23 avril 1996, p. 34 (Marion LaBillois).
205 Transcription de la CRI, le 23 avril 1996, p. 92 (Gordon LaBillois).
206 Transcription de la CRI portant sur le témoignage de Wallace LaBillois, le 11 juillet 1996, p. 49.

Quand on lui demande si les compensations versées pour les dommages suffisent, M. LaBillois répond ceci :

> [Traduction]
> Même en considérant l'argent obtenu aujourd'hui, je pense sincèrement que ce n'est pas suffisant, parce que l'argent, ce n'est pas une solution. La dignité que l'on a de quitter la maison, la boîte à lunch à la main, pour aller travailler, c'est cela, l'important. Ce n'est pas l'argent. C'est de pouvoir gagner sa vie. De faire en sorte que les enfants soient fiers de dire : « Voici mon père qui s'en va travailler ». Ce n'est pas l'aspect monétaire, non, mon Dieu!, non[207].

Au début des années 1980, d'autres études sur les problèmes environnementaux causés par le barrage sont menées. En juillet 1980, les Affaires indiennes demandent un compte rendu sur l'état d'avancement des études commandées par Environnement Canada. Ces études portent sur les problèmes océaniques découlant de la construction du barrage et sur l'érosion du rivage de la rivière Eel et ont vraisemblablement été entreprises, du moins certaines d'entre elles, dans la foulée de la conférence des chefs qui s'est tenue en octobre 1979 et où la question de la contamination a été soulevée. Dans son mémoire, les Affaires indiennes soulignent que Gordon LaBillois s'inquiète du fait que les parcs à palourdes sont contaminés par les rejets des industries environnantes[208].

En novembre 1982, la Première Nation d'Eel River Bar adopte une RCB selon laquelle les Affaires indiennes se voient demander de verser au conseil de la bande 30 000 dollars qui serviront à financer une étude sur l'usage des terres et qui permettra à la Première Nation d'évaluer les effets du barrage de la rivière Eel sur l'environnement[209]. Puisque la requête de la Première Nation semble avoir essuyé un refus, Gordon LaBillois demande, en juillet 1983, aux Affaires indiennes de faire parvenir à la Première Nation toute la correspondance relative à la construction du barrage de la rivière Eel et une copie d'une étude antérieure portant sur la valeur des ressources avant la construction du barrage[210]. Bien que n'ayant pas encore reçu les informa-

207 Transcription de la CRI portant sur le témoignage de Wallace LaBillois, le 11 juillet 1996, p. 66.

208 [Auteur non identifié] [Rivière Eel – Problèmes environnementaux], le 1er janvier 1980, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 597-598).

209 E. Hulsman, planificateur régional, Direction du soutien des bandes, région de l'Atlantique, ministère des Affaires indiennes et inuit, Amherst (Nouvelle-Écosse), au gestionnaire de district du district du Nouveau-Brunswick (Nouveau-Brunswick), le 20 décembre 1982, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 603).

210 Gordon LaBillois, conseiller, bande de la rivière Eel, à R.D. Campbell, directeur, Réserves et fidéicommis, région de l'Atlantique, ministère des Affaires indiennes et inuit, Amherst (Nouvelle-Écosse), le 21 juillet 1983, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 604).

tions demandées, la Première Nation d'Eel River Bar adopte, en août 1983, une RCB selon laquelle il est demandé aux Affaires indiennes de prendre des mesures visant à corriger les problèmes touchant le mode de vie de la communauté. Les problèmes dont fait mention la RCB sont les suivants : (1) la pollution de la rivière Eel, la contamination des parcs à palourdes qui en découle et la perte annuelle de 60 000 $ en revenu; (2) l'inondation des terres causée par la canalisation d'eau de l'International Paper Company. La Première Nation demande une étude de l'accord de 1970 afin de déterminer sa validité ainsi qu'une autre étude sur les répercussions négatives de la construction du barrage sur l'environnement, particulièrement en ce qui a trait à l'érosion des terres et aux dommages causés aux ressources de pêches et fauniques[211].

Dès réception de cette RCB aux Affaires indiennes, l'accord de 1970 a été soumis au ministère de la Justice pour avis juridique sur sa validité. Une étude d'interprétation de photographies aériennes d'Eel River Bar vient confirmer les problèmes dont fait mention la RCB. Ces photographies montrent que la conduite principale d'eau fuit sur sa pleine longueur dans les limites de la réserve, détrempant ainsi une vaste zone. Cette eau stagnante à la surface du sol prive donc la réserve d'environ six hectares de terres qui seraient exploitables si elles n'étaient pas recouvertes d'eau, et, plus important encore, élimine toute possibilité de construire une route menant à des terres exploitables dans la section est de la réserve. Il est donc recommandé, par la suite, que la conduite principale d'eau soit réparée ou remplacée, et si elle est remplacée, qu'elle le soit par une canalisation souterraine[212].

En mai 1984, la Première Nation adopte une autre RCB demandant aux Affaires indiennes de faire un rapport sur l'accord de 1970 et l'autorisation du Nouveau-Brunswick qui en résulte[213]. Par la suite, la International Paper Company fait parvenir au ministère des Affaires indiennes sa réponse concernant le problème de fuite de la canalisation d'eau et selon laquelle la compagnie ne prévoit pas dans l'immédiat remplacer la canalisation, mais qu'elle est prête à discuter de la question avec toutes les parties en cause[214]. Il

211 Conseil de la bande de la rivière Eel, résolution du conseil de la bande, le 25 août 1983, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 607).

212 E. Hulsman, planificateur régional, Soutien des bandes, région de l'Atlantique, ministère des Affaires indiennes et inuit, à R.D. Campbell, directeur, Réserves et fidéicommis, Bureau régional de l'Atlantique, le 7 février 1984, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 610).

213 Première Nation d'Eel River Bar, rivière Eel (Nouveau-Brunswick), résolution du conseil de la bande, le 31 mai 1984, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 611).

214 D.J. Tremblay, ingénieur d'usine à la NBIP, à R.W. Landry, directeur général, Réserves et Fidéicommis, district du Nouveau-Brunswick, le 22 février 1985, dossier du MAINC E-5661-3-06013-D2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 620).

semble que ni cette réponse ni celle des Affaires indiennes ne soient convenables pour le traitement des problèmes de la Première Nation.

RENÉGOCIATION DES MODALITÉS DE L'ACCORD DE 1970 (1995)

Malgré les réserves de la Première Nation concernant l'accord original signé en 1970, le 10 avril 1995 le gouvernement du Nouveau-Brunswick et la Première Nation négocie de nouveau l'article 3 de l'accord de 1970 portant sur les droits de pompage. Les parties s'entendent pour que la Première Nation reçoive un versement de 265 000 $ pour la période débutant dès l'expiration de l'article original sur la compensation, soit le 14 mai 1990. À la signature de l'accord la Première Nation recevrait une compensation de 105 000 $ pour la période allant du 31 juillet 1994 au 31 juillet 1995 assortie d'une reconnaissance attestant que la Canada Industries Limited a reçu de la province la somme additionnelle de 99 660,77 $. De plus, il est convenu que la Première Nation reçoit un versement anticipé au montant unique de 204 660,77 $ par année à partir du 31 juillet 1995 jusqu'au 31 juillet 1998. L'accord sur les compensations non monétaires prévoit la location d'une parcelle des terres publiques attenantes au lac Murray ainsi que d'une partie des terres non bâties du parc Chaleur pour la somme de un dollar (1 $) par année et une disposition stipulant que cette location fait l'objet de négociations distinctes avec le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. La Première Nation s'est vu offrir la « seule » option d'acheter les terres louées du parc Chaleur pour moins de 64 000 $ et la parcelle des terres publiques attenantes au lac Murray pour 41 000 $.

PARTIE III

QUESTIONS À L'ÉTUDE

Le conseiller juridique de la Première Nation et le gouvernement du Canada ont convenu que la Commission devrait se pencher sur les questions suivantes au cours de son enquête :

À la lumière des preuves et des observations présentées au Ministre des Affaires indiennes, la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar concernant le barrage de la rivière Eel a-t-elle été rejetée à juste titre conformément à la politique sur les revendications particulières énoncée dans le document intitulé *Dossier en souffrance*? La revendication divulguait-elle un manquement de la Couronne à une « obligation légale », notamment :

- Quelle était la nature et l'ampleur de la violation du Traité de 1779?
- La Couronne fédérale a-t-elle enfreint le décret du 24 février 1807 établissant la réserve d'Eel River Bar?
- La Couronne fédérale a-t-elle dérogé à l'entente fédérale-provinciale de 1958 en vertu de laquelle le Nouveau-Brunswick a transféré au gouvernement fédéral des terres réservées aux Indiens?
- La Première Nation d'Eel River Bar détenait-elle des droits de riverain sur la rivière Eel et ces droits ont-ils été violés par la Couronne fédérale?
- La Couronne fédérale a-t-elle contrevenu aux articles 18, 28, 35 ou 37 à 41 de la *Loi sur les Indiens*, SRC 1952, c. 149?
- La Première Nation d'Eel River Bar a-t-elle obtenu une compensation juste et équitable pour les pertes subies à la suite de la construction du barrage sur la rivière Eel?
- La Couronne fédérale avait-elle l'obligation de fiduciaire de négocier directement avec des tiers l'entente relative à la compensation de mai 1970 au nom de la Première Nation d'Eel River Bar? Le cas échéant, la Couronne fédérale a-t-elle manqué à son obligation de fiduciaire?
- La Couronne fédérale avait-elle l'obligation de fiduciaire de fournir des conseils juridiques impartiaux au cours des négociations qui ont mené à la signature de

l'entente relative à la compensation conclue en mai 1970? Le cas échéant, la Couronne fédérale a-t-elle manqué à cette obligation de fiduciaire?

Au cours de la présente enquête, la Commission a reçu et a examiné un important recueil de documentation historique, de témoignages oraux des anciens de la Première Nation d'Eel River Bar ainsi que des présentations détaillées écrites et orales sur des faits et des lois que le conseil juridique ont soumises au nom des parties. Bref, de nombreux renseignements ont été fournis à la Commission aux fins de nos délibérations.

La partie IV du présent rapport expose notre analyse et nos conclusions et traite les questions sous trois principales sections. La première section examine la nature et la portée des droits de pêche de la Première Nation et si la construction du barrage a enfreint ces droits. La deuxième partie de notre analyse étudie si la Couronne manque à ses obligations réglementaires en vertu de la Loi sur les Indiens en octroyant une lettre patente et en autorisant l'expropriation des terres de la réserve d'Eel River en 1970. Finalement nous considérons, en se fondant sur les faits du présent cas, la nature et la portée des obligations de fiduciaire de la Couronne.

PARTIE IV

ANALYSE

QUESTION 1 NATURE ET ÉTENDUE DES DROITS DE PÊCHE

Quelle était la nature et l'ampleur de la violation du Traité de 1779?

La Couronne fédérale a-t-elle enfreint le décret du 24 février 1807 établissant la réserve d'Eel River Bar?

La Couronne fédérale a-t-elle dérogé à l'entente fédérale-provinciale de 1958 en vertu de laquelle le Nouveau-Brunswick a transféré au gouvernement fédéral des terres réservées aux Indiens?

La Première Nation d'Eel River Bar détenait-elle des droits de riverain sur la rivière Eel et la Couronne fédérale a-t-elle porté atteinte à ces droits?

La Première Nation prétend que le Traité de 1779 et le Décret de 1807 établissant la réserve d'Eel River Bar garantissaient à la Première Nation le droit de pêcher dans les eaux à proximité de la réserve et que la [traduction] « participation du gouvernement fédéral et l'acquiescement au projet de barrage constituaient une violation des droits de pêche à des fins personnelles et commerciales des membres de la Première Nation... »[215].

Selon le Traité de 1779, « les troupes de sa Majesté ou autres fidèles sujets ne doivent nuire en aucune façon aux activités de chasse et de pêche » des Micmacs du Nouveau-Brunswick, de cap Tourmentin jusqu'à la baie des Chaleurs. Dans la cause *La Reine c. Paul*, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a interprété cette clause comme suit : le Traité de 1779 reconnaît et confirme les droits antérieurs de chasse et de pêche des Micmacs, qu'ils exercent depuis toujours[216]. Même si aucune preuve n'a été présentée à la

215 Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 27, para. 75.
216 *La Reine c. Paul*, [1981] 2 CNLR 83 (CANB).

Cour concernant la région désignée comme « districts » aux termes du Traité, le juge en chef Hughes indique ce qui suit :

> [Traduction]
> Dans ces circonstances, selon mon interprétation, les districts font référence aux réserves micmacs situées entre le cap Tourmentin et la baie des Chaleurs... et aux Indiens ayant le droit de vivre sur ces réserves. Par conséquent, je considère que le droit de pêche et de chasse de ces Indiens est limité à ces réserves[217].

La Première Nation prétend par ailleurs que le Décret de 1807 établissant la réserve indienne d'Eel River Bar confirme également l'existence de ces droits ancestraux de pêche. En vertu du Décret :

> [Traduction]
> . . . le tronçon de terrain vacant de la rivière Eel qui commence au lot n° 6 au nord de l'embouchure de la rivière Eel et s'étend jusqu'au lot n° 1 à l'extrémité de la plage de sable qui forme l'accès à la rivière – y compris la pêche à la rivière Eel, est réservé aux Indiens – à l'exception de la plage de sable antérieurement réservée à la pêche publique.

La Première Nation soutient qu'il est nécessaire de prendre en compte l'objectif de l'établissement de la réserve indienne afin de déterminer la nature et l'ampleur des droits de la Première Nation dans les plans d'eau adjacents à la réserve. Dans la cause *Pasco c. Canadian National Railway Co.*, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a rendu l'injonction provisoire demandée par une bande indienne pour interdire la construction de la voie ferrée le long d'une rivière, invoquant que ces travaux porteraient atteinte aux droits de riverain et de pêche de la bande. Bien qu'elle n'ait pas statué sur ce point, la Cour a indiqué que la revendication, par la bande, de droits fonciers visant la rivière était bien fondée pour les raisons suivantes :

> [Traduction]
> La superficie des réserves indiennes de la province a été réduite sous prétexte que la survie des Indiens ne dépendait pas de l'agriculture et que tant que leurs droits de pêche étaient protégés, leurs besoins en terre étaient minimum[218].

217 *La Reine c. Paul*, [1981] 2 CNLR 83 à 90 (CANB).
218 *Pasco c. Canadian National Railway Co.*, [1986] 1 CNLR 34 (BCCA), confirmant [1986] 1 CNLR 35 à 41 (BCSC).

Ce point de vue est appuyé par Richard Bartlett dans son article intitulé « *Aboriginal Water Rights in Canada: A Study of Aboriginal Title to Water and Indian Water Rights* ». M. Bartlett conclut que dans le cas des réserves comme celle d'Eel River Bar qui sont établies par décret plutôt qu'en vertu d'un traité ou d'une entente, l'intérêt des Indiens pour les plans d'eaux adjacents aux réserves établies au terme d'une mesure administrative doit être déterminé par le biais d'un examen des circonstances et des instruments avec lesquels les terres ont été réservées[219].

Par conséquent, le conseiller juridique de la Première Nation affirme que la Première Nation d'Eel River Bar a le droit de pêcher dans les eaux adjacentes à des fins de subsistance, car la réserve établie pour la Première Nation est petite et que les terres ne conviennent pas à l'agriculture. Se basant sur ce raisonnement, le conseiller juridique soutient que les droits de pêche de la Première Nation sont « des droits non exclusifs de non-ingérence dans la pêche à des fins personnelles et commerciales »[220].

Le Canada ne conteste pas le fait que le Traité de 1779 protège le droit de la Première Nation de pêcher à l'intérieur et autour de la réserve d'Eel River Bar, mais il soutient qu'il convient plutôt de déterminer si la construction du barrage de la rivière Eel a été dûment autorisée et si la Première Nation a reçu une compensation convenable pour les pertes subies par suite de la construction du barrage[221]. Le Canada prétend que si la construction du barrage a porté atteinte aux droits de la Première Nation conférés par le Traité de 1979, l'entente de 1970 a compensé cette violation.

Après avoir pris en compte toutes les preuves et les arguments présentés par le conseiller juridique sur le sujet, nous avions l'impression de ne pas disposer de suffisamment d'information pour tirer des conclusions définitives concernant la nature et l'ampleur des droits conférés à la Première Nation par le Traité. Nous pouvons toutefois formuler les commentaires suivants sur la nature de ces droits issus du Traité sous réserve qu'ils ne soient pas considérés comme concluants. D'abord, même si aucune preuve n'a été présentée à la Commission concernant le contexte et les intentions historiques des parties signataires du Traité de 1779, on ne conteste pas le droit de pêche de la Première Nation conféré par le Traité parce que la réserve est située entre le

219 Bartlett, Richard H., « Aboriginal Water Rights in Canada: A Study of Aboriginal Title to Water and Indian Water Rights », (Université de Calgary, 1988), p. 37. M. Bartlett tire ses conclusions des trois jugements suivants : *Burrard Power Co. v. The King*, [1911] AC 87 (PC); *Attorney General for Quebec v. Attorney General for Canada [subnom. Star Chrome Mining]*, [1921] 1 AC 401 (PC); *Davey c. Isaac* (1977), 77 DLR (3d) 481 (CSC).

220 Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 30.

221 Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 31.

cap Tourmentin et la baie des Chaleurs. Par ailleurs, puisque les terres de la réserve ne conviennent pas à l'agriculture, il est raisonnable de conclure que la réserve a été établie de sorte à permettre à la Première Nation d'assurer sa subsistance en exploitant les ressources halieutiques à l'intérieur et autour de la réserve[222]. Ensuite, conformément au Décret de 1807, seule la Première Nation avait le droit de pêcher dans la « rivière Eel »; toutefois, la plage de sable était réservée à la pêche publique. Il faut noter que l'utilisation expresse de la majuscule pour désigner des endroits particuliers laisse entendre que le Décret visait à concéder aux Micmacs le droit de pêcher dans la « rivière Eel » et non le droit de pêcher l'« anguille ». Il est difficile sans autres preuves et arguments de déterminer si la pêche publique à la plage de sable faisait référence aux parcs de palourdes au bord de la rivière Eel ou si le Décret limitait effectivement les droits de pêche conférés à la Première Nation par le Traité dans les parcs de palourdes.

Nous considérons également qu'on ne peut interpréter que les droits conférés par le Traité de pêcher le poisson et les palourdes « sans aucune intervention » de la part de la Couronne britannique et de ses sujets étaient inviolables au moment de la construction du barrage dans les années 1960. Avant la promulgation de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît et confirme « la validité des droits ancestraux et des droits conférés par le Traité » des Premières Nations du Canada, la Couronne pouvait porter atteinte aux droits conférés par des traités ou éteindre ces droits dans la mesure où elle exprimait son « intention claire et expresse » de le faire[223]. Bien que le conseiller juridique de la Première Nation ait raison de dire qu'après 1982, les droits issus des traités ne pouvaient être éteints ou violés à moins que la Couronne satisfasse au strict critère de la justification établi par la Cour suprême dans la cause *Sparrow c. La Reine*[224], les droits dont il est question dans le présent document ont été violés par la construction du barrage dans les années 1960 et auraient été soumis à la loi en vigueur à l'époque. Par ailleurs, comme l'a indiqué le conseiller juridique de la Première Nation, cette dernière peut encore négocier un règlement pour compenser la violation des droits conférés par le Traité[225].

222 Rappelons qu'en 1938, l'inspecteur des Agences indiennes avait indiqué que les terres de la réserve n'étaient pas adéquates pour l'agriculture en raison des zones marécageuses et qu'on « n'aurait pas pu choisir pire endroit pour l'établissement d'une réserve », Jude Thibeault, inspecteur des Agences indiennes aux Affaires indiennes à Ottawa, 16 septembre 1938, dossier du MAINC 271/30-13-3, Vol. 1 (Documents de la CRI, p. 58).

223 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S.

224 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S.

225 Transcription de la CRI, le 20 février 1997, p. 45. (Murray Klippenstein).

En bref, nous concluons que la construction du barrage contrevient aux droits conférés par le Traité de 1779 puisqu'elle entrave le droit des Micmacs de pêcher librement sans aucune ingérence de la Couronne[226]. Nous reconnaissons et appuyons les allégations de la Première Nation concernant l'importance de ses droits de chasse et de pêche et acceptons que le Traité avait pour but de protéger un moyen de subsistance permettant à la Première Nation de survivre depuis des temps ancestraux. Au cours de la séance d'information, les membres de la Première Nation d'Eel River Bar ont donné suffisamment de preuves de l'importance de la pêche aux palourdes pour la culture et la survie de la Première Nation. Il faut toutefois déterminer si la Couronne avait l'autorité légale, conformément à la loi ou à une entente conclue avec la Première Nation d'Eel River Bar, de construire le barrage en 1963. Dans les deux cas, le Traité de 1779 protégeait les pratiques traditionnelles de la pêche de la Première Nation et sa dépendance à l'égard de la pêche, et nous considérons que la Première Nation a droit à une compensation pour la violation des droits conférés par le Traité et les dommages causés à son moyen de subsistance.

Bien qu'on se demande si les Affaires indiennes savaient que le Traité conférait à la Première Nation des droits de pêche à l'intérieur et autour de la réserve lorsque le projet de construction du barrage a été proposé en 1962, il est évident que toutes les parties prenant part aux négociations ont pris en compte le fait que la Première Nation avait droit à une compensation pour les pertes économiques que pourrait entraîner le barrage. Même si on ne fait nullement mention du Traité de 1779 dans les négociations qui ont mené à la conclusion de l'entente de 1970, les Affaires indiennes étaient clairement conscientes que l'indemnisation devant être versée à la Première Nation viserait principalement à compenser les pertes économiques liées aux dommages causés aux pêches, plus particulièrement la pêche aux palourdes de la bande. Au début des discussions concernant le projet de construction du barrage, M. McKinnon a indiqué que la construction du « barrage nécessitait l'inondation d'un très grand parc à palourdes qui, à ce moment-là, fournissait près de la moitié de la production de palourdes. Ce parc était par

226 Sur ce point, nous convenons avec le conseiller juridique de la Première Nation que les faits de la cause *Claxton c. Saanichton Marina Ltd.*, [1989] 3 CNLR 46 (BCCA) sont fort similaires, car, dans cette cause, le Traité garantissait à la Première Nation le droit de poursuivre ses activités de pêche « comme auparavant ». Toutefois, la cause *Claxton* diffère en deux points. D'une part, dans cette cause, les droits conférés par le Traité étaient protégés par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, en vertu de laquelle la Couronne est tenue de respecter une norme de justification très stricte lorsqu'il y a violation *prima facie* de droits non éteints conférés par un traité : *Sparrow c. La Reine*, [1990] 1 R.C.S. 1075. D'autre part, la Première Nation concernée n'avait conclu aucune entente autorisant une violation de ses droits de pêche.

conséquent très précieux pour les Indiens »[227]. En 1970, la Première Nation a conclu une entente et une compensation lui a été versée pour les dommages causés par le barrage. Ces derniers étaient décrits dans les attendus de l'entente de la façon suivante : « l'Autorité reconnaît que la construction du barrage et du réservoir a diminué les quantités de poissons, de crustacés et coquillages, de gibier d'eau et des autres ressources naturelles qui étaient auparavant accessibles aux Indiens »[228].

Sous réserve de nos commentaires ci-après quant à savoir si la ville de Dalhousie et la province du Nouveau-Brunswick ont obtenu une autorisation légitime de construire le barrage sur les terres de la réserve et si une compensation convenable a été versée à la Première Nation d'Eel River Bar, nous considérons que la violation des droits de la Première Nation conférés par le Traité n'est pas suffisante en soi pour instaurer une obligation légitime exceptionnelle de la part de la Couronne fédérale.

À la lumière des constatations susmentionnées, la Commission n'est pas tenue de déterminer si la Première Nation possédait des droits de riverain en plus des droits conférés par le Traité pour pêcher dans les eaux adjacentes à la réserve ou si le Canada a dérogé à l'entente fédérale-provinciale en vertu de laquelle la province du Nouveau-Brunswick a transféré l'administration et le contrôle des terres de la réserve indiennes au gouvernement fédéral. À notre avis, la revendication de la Première Nation visera, en bout de ligne, à déterminer si la construction du barrage a été dûment autorisée et si une compensation adéquate a été versée à la Première Nation pour les dommages causés à l'usage bénéficiaire des pêches.

QUESTION 2 AUTORISATION DE DÉLIVRER UN PERMIS ET D'EXPROPRIER DES TERRES DE LA RÉSERVE DE LA RIVIÈRE EEL

La Couronne fédérale a-t-elle contrevenu aux articles 18, 28, 35 ou 37 à 41 de la *Loi sur les Indiens*, SRC 1952, ch. 149?

Afin de faciliter la consultation, les dispositions pertinentes de la *Loi sur les Indiens*, SRC 1952, ch. 149 sont données en annexe D du présent rapport.

Article 18

Voici le texte du paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Indiens* :

227 F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes des Affaires indiennes aux Affaires indiennes, le 27 février 1962, dossier du MAINC 271/31-5513-3-1, volume 1 (Documents de la CRI, p. 126).
228 Accord entre le conseil de la bande d'Eel River, la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick et sa Majesté du chef du Canada, le 14 mai 1970 (Documents de la CRI, p. 463).

> 18. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, Sa Majesté détient des réserves à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté; sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des stipulations de tout traité ou cession, le gouverneur en conseil peut décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande.

La Première Nation soutient que la cession d'une partie des terres de la réserve pour la construction du barrage de la rivière Eel « afin de promouvoir les intérêts généraux de la ville et des utilisateurs de l'industrie plutôt que ceux de la Première Nation » constitue une violation du paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Indiens*, qui stipule que la Couronne détient des terres d'une réserve à l'usage ou au profit de la bande pour laquelle elles ont été mises de côté[229]. Elle maintient qu'il y a eu de nouveau violation du paragraphe 18(1) lorsque la Couronne a permis à la ville de Dalhousie de pénétrer indûment sur la réserve en 1962 alors que M. Medcof effectuait une étude préliminaire sur la pêche aux palourdes, et ce, au moins jusqu'en 1970, où une entente a été conclue avec la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick (RENB), qui prétendait autoriser l'utilisation et l'occupation des terres de la réserve. Par ailleurs, la Première Nation souligne qu'au cas où l'entente de 1970 est nulle, la province a contrevenu à la loi jusqu'en 1990[230].

C'est la cause *Guerin c. La Reine* qui fait jurisprudence relativement au paragraphe 18(1). Elle concerne la cession de 162 acres de terres de la réserve par la bande indienne de Musqueam aux fins de location au club de golf Shaughnessy à condition que le contrat de location comprenne certaines modalités convenues par le conseil de bande. Conformément au document de cession, la Couronne était tenue de louer les terres dans des conditions jugées les plus favorables au bien-être de la bande. La bande a toutefois découvert par la suite que la Couronne avait accepté de louer les terres dans des conditions moins favorables que celles convenues par la bande.

Les huit membres de la Cour ont conclu que la Couronne avait une obligation légitime envers la bande concernant la cession et qu'elle avait manqué à cette obligation. Cependant, trois motifs différents de jugement ont été rendus par la Cour, chacun présentant une description différente de la nature de l'obligation de la Couronne dans les circonstances. Au nom de la majorité de la Cour, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) a examiné le régime régle-

229 Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 33.
230 Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 33.

mentaire régissant l'aliénation des intérêts fonciers des Indiens et a formulé les commentaires suivants concernant les obligations de la Couronne :

> À mon avis, la nature du titre des Indiens et les modalités prévues par la Loi relativement à l'aliénation de leurs terres imposent à Sa Majesté une obligation d'*equity*, exécutoire en justice, d'utiliser ces terres au profit des Indiens. Cette obligation ne constitue pas une fiducie au sens du droit privé. Si, toutefois, Sa Majesté manque à cette obligation de fiduciaire, elle assumera envers les Indiens exactement la même responsabilité qu'aurait imposée une telle fiducie.
>
> Le rapport fiduciaire entre Sa Majesté et les Indiens découle du concept du titre aborigène, autochtone ou indien. Cependant, le fait que les bandes indiennes possèdent un certain droit sur des terres n'engendre pas en soi un rapport fiduciaire entre les Indiens et Sa Majesté. Pour conclure que Sa Majesté est fiduciaire, il faut aussi que le droit des Indiens sur les terres soit inaliénable, sauf dans le cas d'une cession à Sa Majesté[231].

Le juge Dickson a indiqué que la Couronne avait d'abord accepté d'être mandatée par les Indiens concernant la vente ou la location de leurs terres conformément à la *Proclamation royale de 1763*, qui interdit aux bandes indiennes de transférer directement leurs intérêts fonciers à un tiers sans d'abord abandonner ces intérêts à la Couronne[232]. Cette obligation de céder les intérêts demeure un élément important de l'actuelle *Loi sur les Indiens* et, comme le juge Dickson l'a signalé, c'est de cette responsabilité stipulée dans ces dispositions que découle l'obligation de fiduciaire distincte de la Couronne :

> En confirmant dans la *Loi sur les Indiens* cette responsabilité historique de Sa Majesté de représenter les Indiens afin de protéger leurs droits dans les opérations avec des tiers, le Parlement a conféré à Sa Majesté le pouvoir discrétionnaire de décider elle-même ce qui est vraiment le plus avantageux pour les Indiens. Tel est l'effet du par. 18(1) de la Loi.

---

231 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335.

232 La *Proclamation royale de 1763*, S.R.C. (1970), App. II, qui enchâsse et officialise le processus par lequel seule la Couronne peut obtenir les terres indiennes en concluant une entente ou en achetant les terres des Indiens, stipule ce qui suit :

> Attendu qu'il s'est commis des fraudes et des abus dans les achats de terres des sauvages au préjudice de Nos intérêts et au grand mécontentement de ces derniers, et afin d'empêcher qu'il ne se commette de telles irrégularités à l'avenir et de convaincre les sauvages de Notre esprit de justice et de Notre résolution bien arrêtée de faire disparaître tout sujet de mécontentement, Nous déclarons de l'avis de Notre Conseil privé, qu'il est strictement défendu à qui que ce soit d'acheter aux sauvages des terres qui leur sont réservées dans les parties de Nos colonies, où Nous avons cru à propos de permettre des établissements; cependant si quelques-uns des sauvages, un jour ou l'autre, devenaient enclins à se départir desdites terres, elles ne pourront être achetées que pour Nous, en Notre nom, à une réunion publique ou à une assemblée des sauvages qui devra être convoquée à cette fin par le gouverneur ou le commandant en chef de la colonie, dans lesquelles elles se trouvent situées. . . .

> Ce pouvoir discrétionnaire, loin de supplanter comme le prétend Sa Majesté, le droit de regard qu'ont les tribunaux sur les rapports entre Sa Majesté et les Indiens, a pour effet de transformer l'obligation qui lui incombe en une obligation de fiduciaire... [Un] contrat ou peut-être un engagement unilatéral impose à une partie l'obligation d'agir au profit d'une autre partie et que cette obligation est assortie d'un pouvoir discrétionnaire, la personne investie de ce pouvoir devient un fiduciaire. L'*equity* vient alors exercer un contrôle sur ce rapport en imposant à la personne en question l'obligation de satisfaire aux normes strictes de conduite auxquelles le fiduciaire est tenu de se conformer...[233]

Le juge Dickson indique que « le pouvoir discrétionnaire qui constitue la marque distinctive de tout rapport fiduciaire peut, dans un cas donné, être considérablement restreint... » et que le paragraphe 18(1) même indique que ce pouvoir discrétionnaire peut être réduit aux termes de n'importe quel traité, cession ou autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*[234].

Le juge Wilson, étant d'accord avec les conclusions, souligne que le paragraphe 18(1) :

> ... il s'agit de la reconnaissance d'une réalité historique, savoir que les Indiens ont un droit de bénéficiaire sur leurs réserves et qu'il incombe à Sa Majesté de protéger ce droit et de s'assurer que les fins auxquelles les terres des réserves sont utilisées ne portent pas atteinte à ce droit. ... Les bandes n'ont pas la propriété absolue des terres; leur droit est limité. C'est cependant un droit auquel Sa Majesté ne peut porter atteinte ou qu'elle ne peut diminuer par l'utilisation des terres à des fins incompatibles avec le titre indien, à moins évidemment que les Indiens y consentent[235].

Même si le juge Wilson reconnaît que la Couronne a une responsabilité de fiduciaire concernant la gestion des terres de réserves indiennes, il constate également qu'une bande indienne peut effectivement « empiéter sur » le pouvoir de la Couronne si elle a accepté de céder ses terres dans un but particulier[236].

Par conséquent, dans tous les cas, la portée des obligations de fiduciaire de la Couronne est toujours fonction de la nature du rapport entre la Couronne et la bande concernée. Il est également évident que dans des causes comme la présente, où nous traitons de la disposition des intérêts pour les terres de la réserve, l'étendue de ces obligations peut également dépendre des dispositions législatives pertinentes qui régissent l'aliénation ou

233 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 383.
234 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 387..
235 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 349.
236 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 352.

l'utilisation et l'occupation des terres de réserve. Selon le contexte, les pouvoirs discrétionnaires de la Couronne peuvent être réduits si la bande a conservé une certaine autonomie en matière de pouvoir décisionnel par rapport à la Couronne. La nature du lien entre la Couronne et la bande permettra de déterminer si la Couronne possède une obligation de fiduciaire particulière et la portée de cette obligation. Le consentement de la bande à une cession ou une disposition restreinte des terres de la réserve peut constituer un facteur pertinent selon le contexte. Ce point de vue a été confirmé par le juge Iacobucci dans ***Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*** où il indique :

> Il est maintenant bien établi qu'il existe des rapports fiduciaires entre l'État fédéral et les peuples autochtones du Canada: voir l'arrêt *Guerin c. La Reine*... Néanmoins, il faut se rappeler qu'il n'y a pas une obligation fiduciaire pour chaque aspect des rapports entre fiduciaire et bénéficiaire: voir l'arrêt *Lac Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.* (1989), 61 DLR (4th) 14, 26 CPR (3d), 97 [1989] 2 R.C.S. 574. La nature des rapports entre les parties définit l'étendue, voire les limites, des obligations imposées[237].

Comme l'article 18 n'est qu'une expression de l'obligation de fiduciaire de la Couronne dans le contexte des terres indiennes, nous reviendrons sur ce point dans les sections suivantes. Il est toutefois important de ne pas oublier les principes énoncés par la Cour dans la cause *Guerin* et la politique sous-tendant la *Loi sur les Indiens* pour interpréter les diverses dispositions de la *Loi sur les Indiens* portant sur la cession, l'expropriation ainsi que l'utilisation et l'occupation des terres de la réserve. On s'attachera à déterminer dans les sections suivantes si la Couronne avait l'autorisation légale en vertu du paragraphe 28(2) et de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* d'inonder le bassin d'amont et de maintenir l'adduction d'eau de la rivière Eel sur les terres de la réserve. Ces articles de la Loi seront abordés un après l'autre.

Paragraphe 28(2) et la lettre d'autorisation de 1970

L'article 28 de la *Loi sur les indiens* stipule ce qui suit :

> 28. (1) Sous réserve du paragraphe (2), est nul un acte, bail, contrat, instrument, document ou accord de toute nature, écrit ou oral, par lequel une bande ou un membre d'une bande est censé permettre à une personne, autre qu'un membre de

237 *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)* (1994), R.C.S. 159, p. 183.

cette bande, d'occuper ou utiliser une réserve ou de résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

(2) Le ministre peut, au moyen d'un permis par écrit, autoriser toute personne, pour une période maximale d'un an, ou, avec le consentement du conseil de la bande, pour une période plus longue, à occuper ou utiliser une réserve, ou à résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

Lorsque les travaux de construction du barrage ont débuté en 1963, la bande et les Affaires indiennes avaient autorisé les travaux malgré l'absence de toute entente ou de disposition officielle conformément à la *Loi sur les Indiens* autorisant la ville à utiliser et à occuper les terres de la réserve en vue de l'inondation. En 1963, aucun permis n'avait été délivré conformément au paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* en vue d'autoriser l'utilisation et l'occupation des terres de la réserve, et il n'y eût aucune cession ou expropriation des terres de la réserve à cet effet. Entre 1968 et 1970, le ministre des Affaires indiennes a émis des permis en vertu du paragraphe 28(2) de la loi pour permettre à la RENB d'utiliser et d'occuper les terres de la réserve pour établir et maintenir une route d'accès, un poste de pompage et une deuxième conduite d'eau pour assurer le transport de l'eau du barrage jusqu'à la ville de Dalhousie. En septembre 1968, un premier permis avait été délivré pour une période d'un an en attendant un règlement définitif entre la ville et la bande. La lettre d'autorisation de 1970 a concédé au ministère des Ressources naturelles un droit de passage et d'utilisation de 2,43 acres aux fins d'aménagement d'un poste de pompage et d'une conduite de 2,28 acres aux fins de construction d'une route d'accès et ce, « aussi longtemps qu'il sera nécessaire pour les fins décrites ». Dans la présente section, nous avons l'intention d'uniquement déterminer si la lettre d'autorisation de 1970 conférait à la RENB l'autorisation légale d'utiliser et d'occuper les terres de la réserve. Dans les sections suivantes, nous nous attacherons à déterminer si la ville et la RENB ont pénétré indûment sur les terres de la réserve de 1963 à 1970, année où un permis a été délivré en vertu du paragraphe 28(2) pour les emprises visant la route d'accès, la conduite et le poste de pompage où des terres ont été expropriées en vue de l'aménagement du réservoir du barrage conformément à l'article 35.

Le conseiller juridique de la Première Nation soutient que le Canada n'aurait pas dû émettre la lettre d'autorisation de 1970, car, en vertu du paragraphe 28(2), un permis ne peut être accordé que pour une période limitée. Par ailleurs, comme le permis conférait effectivement un intérêt foncier, la procédure adéquate aurait été d'obtenir une cession de la bande

conformément aux procédures stipulées aux articles 37 à 41 de la *Loi sur les Indiens*. Afin d'appuyer ses allégations à l'effet que le permis conférait un intérêt foncier similaire à une location, la Première Nation a fait allusion aux directives concernant la délivrance des permis énoncés dans le *Guide de la gestion foncière et des procédures* préparé par le ministère des Affaires indiennes en 1988. Le conseiller juridique soutient que :

> [Traduction]
> Conformément aux directives du gouvernement, le paragraphe 28(2) n'autorise pas l'octroi d'une location en guise de permis. Les permis ont pour but d'accorder des droits personnels plutôt que des droits propriétaux. Ils ne tendent pas à être exclusifs à une partie et sont habituellement accordés pour de courtes périodes. Le permis, qui a été offert à la province sous le régime de l'entente de 1970, n'était pas valide puisqu'il a créé un droit lié à la terre parce que le barrage est désormais une structure fixe permanente[238].

Le guide susmentionné laisse entendre qu'il serait approprié de délivrer un permis pour accorder l'utilisation non exclusive d'une route ou d'une emprise ou pour permettre aux services d'utilité publique, comme le téléphone et les lignes de transport d'électricité, de desservir exclusivement une réserve indienne[239]. Même si par le passé, on a eu recours au paragraphe 28(2) pour accorder des droits de passage aux services publics traversant des réserves pour desservir des terres non indiennes, le guide stipule que des permis ne devraient pas être octroyés pour « des installations permanentes comme des routes, des conduites, des lignes électriques et de téléphone et des ouvrages de support de surface alors fixés à demeure » sur des terres de réserve sauf si « le service d'utilité publique est destiné uniquement à la réserve et qu'il n'exige pas l'usage exclusif des terres visées »[240]. Avant de tirer des conclusions définitives, il est toutefois important que la Commission examine d'abord la jurisprudence pertinente afin de déterminer si ces lignes directrices expriment l'interprétation judiciaire du paragraphe 28(2) et les circonstances dans lesquelles un permis peut être délivré par les Affaires indiennes.

Le conseiller juridique du Canada a invoqué la cause ***Bande indienne Opetchesabt c. Canada***[241], un jugement rendu par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, pour appuyer son argument à l'effet que l'entente de

238 Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 34.
239 *Guide de la gestion foncière et des procédures*, MAINC, (1988), Pièce 2 de la CRI, Volume 1, patte 26, p. 3.
240 *Guide de la gestion foncière et des procédures*, MAINC, (1988), Pièce 2 de la CRI, Volume 1, patte 26, p 4.
241 *Bande indienne des Opetchesabt c. Canada*, [1994] 4 C.N.L.R. 68 (B.C. C.A.).

1970 était valide puisque « la modification du paragraphe 28(2) en 1956, prévoyait un pouvoir général et illimité d'accorder des droits d'occupation et d'utilisation des terres de la réserve à des tiers sans qu'il y ait cession[242] ». Étant entendu que l'octroi de droits dans une réserve se limite à ce qui serait considéré dans la common law comme un « permis » plutôt que comme un « droit foncier », le permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) doit être jugé valide. Comme la lettre d'autorisation de 1970 ne nécessitait pas de transfert de titre ou l'octroi de propriété à la province du Nouveau-Brunswick, le Canada affirme qu'il n'était pas nécessaire d'obtenir des droits dans la réserve en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'expropriation ou à la cession. Enfin, le Canada a signalé que la Cour d'appel avait conclu que le paragraphe 28(2) autorisait l'« octroi de droits pour une période d'une durée prédéterminée ou jusqu'à la réalisation d'un événement futur dont la date ne peut être déterminée au début de la période [243] ». Par conséquent, le Canada soutient que les permis accordés à la province du Nouveau-Brunswick étaient valides conformément à la loi en vigueur au moment où les parties ont préparé leurs mémoires. La Première Nation affirme que la Cour d'appel a rendu un mauvais jugement dans la cause *Opetchesabt*et que les faits qui nous intéressent sont différents de ceux de cette cause.

Après avoir pris connaissance des mémoires des parties sur la question, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision à l'égard de l'appel interjeté pour la cause *Opetchesabt*[244] et a confirmé la décision de la Cour d'appel. Comme cette décision reflète la loi actuellement en vigueur, nous devons étudier attentivement le raisonnement de la Cour afin de déterminer si le jugement s'applique également aux circonstances qui nous intéressent en ce qui a trait à la Première Nation d'Eel River Bar.

Voici les faits concernant la cause *Opetchesabt*. En 1959, le ministre des Affaires indiennes a concédé, avec le consentement du conseil de bande des Opetchesaht, un droit de passage pour une ligne de transmission à travers la réserve de la bande en vue de fournir de l'électricité aux consommateurs ne vivant pas dans la réserve. De février à juillet 1958, la British Columbia Hydro and Power Authority (« Hydro ») a négocié avec la Couronne et la bande en vue d'acquérir un droit de passage. Les négociations, qui ont traîné, ont donné lieu à diverses propositions et contre-propositions, notam-

242 Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 40.
243 Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 41.
244 *Bande indienne des Opetchesabt c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 4 (par le juge Major).

ment le paiement d'un loyer annuel pour une période de 20 ans, la fourniture gratuite d'électricité aux membres de la bande, diverses offres établies suivant une valeur à l'acre, et l'expropriation de terres en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. La Couronne et Hydro, avec le consentement du conseil de la bande, ont conclu un accord concédant une emprise de 150 pieds de largeur sur 7,87 acres (environ 2,5 % des terres occupées par la réserve). La contrepartie totale pour cette emprise consistait en un paiement unique de 125 $ l'acre de terre visée par l'emprise. Rien ne prouve que la bande a reçu une somme inférieure à la juste valeur marchande.

Conformément au paragraphe 28(2), un permis a été délivré accordant en partie à Hydro le droit de construire, d'exploiter et d'entretenir une ligne de transmission d'énergie électrique ainsi que le droit exclusif d'occuper les parties de la surface de la réserve où des pylônes étaient érigés ainsi que la partie de l'espace aérien où les fils étaient tendus. La bande conservait le droit d'utiliser et d'occuper le reste de la superficie visée par le droit de passage, sous réserve de certaines restrictions touchant l'exploitation et l'entretien des structures installées. Le droit de passage conféré par le permis était valide « pendant la période où le droit de passage était requis pour les fins de la ligne de transmission d'énergie électrique »[245]. Hydro ne pouvait pas céder ses droits sans le consentement de la Couronne.

Vers la fin des années 1980, la bande a décidé de construire une route privée, une route d'accès au réservoir et au fossé de drainage à l'intérieur de l'emprise. Comme aucune entente n'a pu être conclue entre Hydro et la bande concernant les travaux d'aménagement proposés, en 1992, la bande a demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique un jugement déclarant que le permis était nul et sans effet, une ordonnance de mise en possession du bien-fonds ainsi que des dommages-intérêts pour intrusion. La requête de la bande reposait sur l'affirmation que le paragraphe 28(2) ne permettait pas d'accorder un droit de passage pour une période indéterminée. Le juge de première instance a accueilli la demande et a déclaré que, en vertu du paragraphe 28(2), le permis n'était pas autorisé; toutefois, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a annulé cette décision en concluant que même si la période était indéfinie, elle était néanmoins déterminable.

Les juges de la Cour suprême du Canada ont rejeté l'appel; cependant, les avis étaient partagés (7-2) quant à savoir si le permis avait été délivré conformément au paragraphe 28(2). Le juge Major, qui était du côté de la majo-

245 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié., dossier de la R.C.S. 24161, p. 4 (par le juge Major).

rité, a conclu que conformément au paragraphe 28(2), un permis peut être délivré pour une période indéterminée avec le consentement du conseil de bande dans la mesure où la période est mesurable et ne constitue pas une concession à perpétuité. Le juge McLachlin, représentant la minorité, indique que le paragraphe 28(2) ne peut être utilisé pour conférer une servitude ou un droit de passage pour une période indéterminée, car ceux-ci sont susceptibles de continuer à jamais. Un tel intérêt pour les terres de la réserve ne peut être aliéné que par voie de cession avec le consentement de l'ensemble des membres de la bande en vertu de l'article 37 ou par la procédure officielle d'expropriation prévue à l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*.

Au nom de la majorité, le juge Major indique que trois questions se posent lorsqu'on détermine si le paragraphe 28(2) autorisait la délivrance du permis :

> Premièrement, quelle est la nature et l'étendue des droits conférés par le permis? Deuxièmement, est-ce que le permis prend fin lorsque survient un événement raisonnablement déterminable? Enfin, le permis constitue-t-il une « vente, une aliénation, une location ou une autre disposition » au sens de l'art. 37 de la *Loi sur les Indiens*, plutôt que la concession de droits en vertu du par. 28(2)?[246].

Selon ce cadre d'analyse, le juge Major a conclu que la nature du droit de passage accordé par le permis était d'origine législative et analogue à une servitude sur les terres de la réserve, sujette à résolution lorsque le droit de passage pour la ligne de transmission d'énergie ne serait plus requis. Par ailleurs, les droits d'Hydro sur les terres ne sont pas exclusifs, car la bande conserve le droit de passage et « la seule restriction imposée aux membres de la bande dans l'utilisation des terres visées est qu'elle ne peut y ériger de constructions ou entraver l'usage de la servitude de l'intimée Hydro. Hydro et la bande partagent l'utilisation du droit de passage[247] ».

Quant à savoir si le permis a été délivré pour une période mesurable, le juge Major considère que la servitude d'origine législative a été accordée pour une période indéterminée, car on ne savait pas exactement quand les droits prendraient fin. Néanmoins, comme la servitude prendra fin lorsqu'elle ne sera plus requise pour la ligne de transmission, il s'agit

246 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 4 (par le juge Major).

247 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 10 (par le juge Major).

« d'une période dont l'expiration est facilement déterminable »[248]. En outre, le juge Major n'est pas d'avis qu'Hydro contrôle la durée du permis de sorte à pouvoir qualifier le permis de perpétuel. La question de savoir si la ligne est « requise » par Hydro n'a pu être tranchée objectivement par les tribunaux.

Pour ce qui est de déterminer si l'expression « pour toute période plus longue » figurant au paragraphe 28(2) vise à limiter les permis à un certain nombre d'années, le juge Major estime qu'une période peut être mesurée d'après des dates ou des événements :

> Dans la mesure où il est déterminable, le point d'expiration d'un permis n'a pas besoin d'être défini en fonction d'une date spécifique. La seule exigence est que la fin de la période soit déterminable et qu'elle ne constitue pas une concession à perpétuité[249].

Le juge Major indique toutefois que selon le cas, il est possible qu'un droit ait été concédé à perpétuité tout en donnant l'impression qu'il a été octroyé pour une période définie. Par exemple, il explique qu'un droit de passage « censé durer tant que brillera le soleil et que couleront les rivières » serait de toute évidence suspect, puisque le « terme est fonction d'un événement si lointain et si incertain qu'il s'agirait, en fait, d'une période perpétuelle »[250]. Autrement dit, on doit examiner les faits de chaque cas afin de déterminer s'il agit d'un événement raisonnablement déterminable.

Comme dans le présent cas, la bande des Opetchesaht a soutenu qu'il aurait fallu établir le droit de passage par cession à la Couronne conformément à l'article 37 de la *Loi sur les Indiens*, à cause de sa durée éventuelle très longue. Pour répondre à cette question, le juge Major a examiné la teneur du droit indien quant aux terres des réserves et à l'interaction entre, d'une part, les dispositions concernant les aliénations visées par les articles 37 à 41 et, d'autre part, les autorisations visées par le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*. L'art. 37 précise :

> 37. Sauf disposition contraire de la présente loi, les terres dans une réserve ne peuvent être données à bail ou faire l'objet d'un démembrement que si elles sont cédées

248 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 11 (par le juge Major).
249 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 14 (par le juge Major).
250 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 14 (par le juge Major).

conformément au paragraphe 38(2) à Sa Majesté par la bande à l'usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté.

L'article 38 stipule en outre qu'une cession peut être absolue ou restreinte, conditionnelle ou sans conditions. Dans *Smith c. la Reine*, la Cour Suprême du Canada a statué que lorsqu'une bande prévoit la cession absolue et inconditionnelle de terres de la réserve, tout droit indien par rapport à ces terres expire[251]. Il est également vrai, toutefois, qu'on peut rattacher des conditions à une cession, de sorte que celle-ci ne dégage que partiellement ou temporairement les droits de la bande. Par conséquent, le juge Major a déclaré que « une cession est nécessaire, non seulement lorsque la bande indienne cède à jamais tous ses droits dans la réserve, mais aussi lorsqu'un droit est abandonné pour un certain temps »[252]. De plus, l'article 37 ne vise pas seulement la vente ou l'aliénation totale des terres d'une réserve : une cession est également nécessaire aux fins de les donner à bail ou de les démembrer. Le juge Major a fait remarquer également que la même analyse vaut aussi pour l'article 35, qui précise que le pouvoir d'expropriation peut s'exercer « relativement aux terres dans une réserve ou à tout droit sur celles-ci. »

Tandis que la règle générale veut que les ventes, les baux et tout démembrement par rapport aux droits des Indiens dans les réserves procèdent par voie de cession, le juge Major déclare que l'article 37 doit être lu en corrélation avec les autres dispositions de la *Loi* :

> [Traduction]
> Il ressort en outre clairement de la réserve énoncée au début de l'art. 37 que le législateur entendait que cet article soit appliqué en corrélation avec les autres dispositions de la *Loi sur les Indiens* et sous réserve de celles-ci. Cette réserve reconnaît expressément que d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens* portent également sur la vente, l'aliénation, la location ou toute autre disposition de terres situées dans une réserve.
> [...]
> La pratique suivie par le ministre démontre que ce dernier est d'avis que certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* peuvent être utilisées de façon interchangeable, selon les circonstances. Il ressort de l'exposé conjoint des faits daté du 16 mai 1996 que, à la suite des modifications apportées en 1956 à la *Loi sur les Indiens*, la pratique au Canada était de conférer des droits de passage pour les lignes de trans-

251 *Smith c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 554.
252 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 16 (par le juge Major). Pour étayer ce point, le juge Major cite *St. Ann's Island Shooting and Fishing Club Ltd. c. The King*, [1950] R.C.S. 211, à la p. 219 (par le juge Rand).

mission d'énergie à travers les terres des réserves par cession et transfert (art. 37), par expropriation (art. 35) et par permis (par. 28(2)).
[...]

La question est de savoir si le permis a été accordé à bon droit en vertu du par. 28(2). Peut-être que la servitude constituée par le permis aurait pu être accordée en vertu de l'art. 37, mais cet article doit être lu en corrélation avec les autres dispositions de la Loi sur les Indiens. La question à laquelle il faut répondre est plutôt de déterminer dans quelles circonstances le par. 28(2) ne peut s'appliquer, la disposition applicable par défaut étant la règle générale prévue à l'art. 37, qui interdit l'aliénation de terres n'ayant pas fait l'objet d'une cession.

À mon avis, le par. 28(2) ne s'applique pas dans les cas où il y a disposition permanente des droits des Indiens dans une partie des terres de la réserve.[...]

En l'espèce, l'intimée Hydro a obtenu des droits limités d'occupation et d'utilisation *pour une période indéterminée mais par ailleurs déterminable et définissable. Il n'y a pas eu disposition permanente de quelque droit des Indiens. Par ailleurs, la Bande et Hydro étaient obligées de partager les droits d'utilisation et d'occupation des terres, à l'exception des parties du sol soutenant les pylônes et de l'espace aérien occupé par ceux-ci.* Par conséquent, l'obligation de cession prévue à l'art. 37 ne s'applique pas au présent permis et, fait plus important encore, aucun droit supérieur à ceux autorisés par le par. 28(2) n'a été accordé. La servitude d'une durée indéterminée, qui, aux termes du permis, a été accordée, constitue une disposition d'un droit foncier limité qui ne dure pas éternellement.

On entendait certainement que le conseil de la bande puisse au moins avoir le droit d'accorder ce type de servitude. Une cession constitue une renonciation sérieuse au droit foncier cédé par les Indiens, et elle amène la Couronne à exercer un vaste pouvoir discrétionnaire et à assumer une obligation de fiduciaire tout aussi lourde à l'égard des terres indiennes ainsi cédées[253].

La cour a commenté également sur la question de savoir si l'attribution de droits pour une période indéterminée était contraire au principe qui sous-tend la *Loi sur les Indiens* :

Il reste à déterminer si le fait d'accorder des droits pour une période indéterminée est incompatible avec le principe qui interdit l'utilisation des terres d'une réserve par des tiers sans l'approbation du ministre et de la bande visée. Cela nous amène à examiner les principes qui sous-tendent la règle d'inaliénabilité générale. Tant la common law que la Loi sur les Indiens visent à prévenir l'érosion de l'assise territoriale des Indiens qu'entraînerait la cession de terres par des membres ou groupes de membres d'une bande. Pour prévenir l'exploitation, le gouvernement doit donner son approbation, que ce soit par l'entremise du gouverneur

253 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 17-20 (par le juge Major). [Italique ajouté]

en conseil (cession) ou du ministre: *Bande indienne de la rivière Blueberry*, précité, à la p. 370, le juge McLachlin.

Par contre, la *Loi sur les Indiens* vise aussi à conférer aux bandes une certaine autonomie dans la gestion de leurs ressources, à des fins commerciales, dans l'intérêt général de la bande. Les Indiens doivent donner collectivement leur consentement, que ce soit par un vote des membres de la bande (cession) ou par une résolution du conseil de la bande, de façon à garantir que les personnes touchées par le transfert y aient consenti. *Le degré de participation des divers membres d'une bande au processus d'approbation varie selon que la disposition proposée touche des droits individuels ou collectifs.* En cas de vente, de disposition et de location à long terme ou autre aliénation permanente d'un droit des Indiens sur les terres de la réserve, il doit y avoir une cession nécessitant le vote de tous les membres de la bande. Cependant, dans le cas des droits d'utilisation, d'occupation ou de résidence pour une période de plus d'un an, seule l'approbation du conseil de la bande suffit.

D'une part, il est important de protéger les droits de la bande, mais, d'autre part, il faut également favoriser et respecter son autonomie dans la prise des décisions concernant ses terres et ses ressources. Dans *Bande indienne de la rivière Blueberry*, précité, le juge McLachlin a fait état de ces valeurs, qui entrent parfois en conflit, à la p. 370:

> À mon avis, les dispositions de la *Loi des Indiens* relatives à la cession des réserves des bandes établissent un équilibre entre les deux pôles extrêmes que constituent l'autonomie et la protection.

À la p. 358, le juge Gonthier, s'exprimant au nom de la majorité, a accepté ce principe:

> Ainsi que l'a fait remarquer le juge McLachlin, la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, il faut donc respecter leurs décisions.

Tout en gardant à l'esprit ces deux principes d'autonomie et de protection, il convient de préciser que l'art. 37 et le par. 28(2) accordent, selon la nature des droits conférés, différents niveaux d'autonomie et de protection. En effet, l'art. 37 établit un degré élevé de protection en ce qu'il exige à la fois l'approbation du gouverneur en conseil et le vote de tous les membres de la bande. *Cela indique que l'art. 37 s'applique lorsque des droits importants sur des terres de réserve, habituellement des droits permanents, complets, ou les deux, sont transférés.* À l'opposé, le par. 28(2) vise des dispositions moins importantes, et le droit transféré doit avoir un caractère temporaire. Il ressort clairement de l'examen du permis en cause qu'il ne rompt pas l'équilibre établi par la *Loi sur les Indiens* en matière d'autonomie et de protection. Nous ne sommes pas en présence d'un cas où, compte tenu de la politique générale établie par la *Loi sur les Indiens*, il fallait effectuer une cession, avec toutes ses formalités administratives et juridiques[254].

254 *Bande indienne des Opetchesahi c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 21-22 (par le juge Major). [Italique ajouté]

En s'appuyant sur ce raisonnement, le juge Major a conclu que le permis a été émis en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*. Il a fait remarquer aussi que le conseil de bande avait donné son consentement après de longues négociations entre les parties. Étant donné que les appelants n'ont pas, dans le cadre de la procédure en jugement sommaire, plaidé l'existence d'une injustice ou d'un marchandage inégal, la cour a refusé de tirer des conclusions sur d'autres points de droit et de fait, telles les prétentions d'influence indue et le manquement à l'obligation de fiduciaire, qui auraient exigé que l'on présente des éléments de preuve et des arguments et qu'on les examine dans le cadre d'un procès[255].

Quant à la minorité, le juge McLachlin a considéré également l'interaction entre les dispositions régissant la cession, le pouvoir d'expropriation et les permis émis en vertu du paragraphe 28(2), à la lumière de la règle générale de l'inaliénabilité des droits propres au principe qui sous-tend la *Loi sur les Indiens*. Le juge McLachlin a admis que le permis n'était pas valide à perpétuité, dans le sens que son expiration ne dépendait pas seulement de la volonté de Hydro, mais elle pensait également que la durée de sa validité et la nature du droit aliéné étaient assez importants pour soustraire le permis à la compétence du paragraphe 28(2) :

> [...] il faut en même temps reconnaître que la servitude est susceptible de continuer à exister à jamais (ou tout au moins jusqu'à la fin du monde, auquel cas sa continuité devient théorique). Pour exprimer la situation en fonction des préoccupations des Opetchesaht, la servitude liera selon toute probabilité non seulement la génération actuelle, qui n'y a jamais consenti, mais de nombreuses générations à venir. Le permis peut, sans exagération, être qualifié d'aliénation de terres d'une réserve pour une période indéterminée, susceptible de toucher des générations futures des Opetchesaht, pendant aussi longtemps qu'il est possible de l'imaginer. Il convient de se demander si c'est le type de disposition dont le Parlement entendait autoriser la réalisation, en vertu des procédures sommaires prévues au par. 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, sur accord entre le ministre et le conseil de bande en place. Ou s'agit-il plutôt du type d'aliénation d'un intérêt dans des terres que le législateur fédéral a cherché à assujettir aux mesures de protection établies par les dispositions en matière de cession et de transfert prévues à l'art. 37 de la Loi[256]?

Étant donné que le juge McLachlin considérait que la phrase « ou [...] pour toute période plus longue » dans le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les*

255 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 23 (par le juge Major).

256 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 6-7 (par le juge McLachlin), [Italique ajouté].

Indiens était ambiguë, elle s'est fondée sur les principes qui régissaient l'interprétation des lois concernant les Indiens dans *Nowegijick c. La Reine*[257] et *Mitchell c. Bande indienne Peguis*[258] qui stipulent qu'il y a lieu d'interpréter de façon large les dispositions d'une loi qui visent à maintenir les droits des Indiens, et d'interpréter de façon restrictive les dispositions visant à les restreindre ou à les abroger. Tout en cherchant à maintenir un juste milieu entre les deux extrêmes de l'autonomie et de la protection qui sont présents dans plusieurs dispositions de la *Loi sur les Indiens*, le juge McLachlin a conclu :

> L'article 28 n'a jamais eu pour objet de s'appliquer à d'importantes aliénations à long terme de droits des Indiens sur les terres de leur réserve. Il visait plutôt les occupations non exclusives à court terme – les travailleurs itinérants, les fournisseurs de services ou les locataires agraires. Conformément à cette interprétation, la meilleure façon de définir l'expression « pour toute période plus longue » est de dire qu'il s'agit d'une période correspondant à un nombre relativement peu élevé de mois ou d'années. Cette interprétation est également logique en regard du texte de la loi. En effet, l'expression «pour toute période plus longue» se rattache à l'expression qui la précède:« pour une période d'au plus un an». Ce fait indique que le législateur fédéral entendait que l'expression «pour toute période plus longue » soit aussi une expression pouvant être exprimée sous forme de durées déterminées.
>
> Se pose alors la question suivante :de quelle durée est l'utilisation courte ou temporaire envisagée au par. 28(2)?Pour les fins du présent pourvoi, il n'est pas nécessaire de trancher cette question. Une aliénation susceptible de se prolonger pendant aussi longtemps qu'on puisse imaginer n'est certainement pas visée par le par. 28(2). Cependant, à titre d'indicztions pour d'autres litiges, je dirais que des engagements pour des périodes dépassant les deux ans que dure le mandat des conseils de bande ne devraient pas être conclus en vertu du par. 28(2).
>
> Cette interprétation est compatible avec le principe établi dans la *Proclamation royale de 1763*, et avec le principe selon lequel l'aliénation à long terme d'intérêts dans des terres indiennes ne peut être effectuée que par une cession en faveur de la Couronne et à laquelle consent l'ensemble des membres d'une bande. Accepter le point de vue des intimées en l'espèce équivaut à accepter que des parties cherchant à obtenir des droits à long terme ou d'une durée indéterminée dans des terres de réserve, sans acquérir tout à fait la propriété absolue, pourraient utiliser les dispositions relatives à la délivrance de permis de l'art. 28 pour contourner les exigences de la *Loi sur les Indiens* en matière de cessions, et disposer de droits à long terme dans les terres avec le seul consentement d'un conseil de bande qui ne fait que passer. Ce serait attribuer au législateur fédéral l'intention d'établir deux méthodes alternatives et incompatibles d'aliénation de droits importants dans les terres des réserves – l'une

257 *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29.
258 *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85.

étant limitée et réglementée de manière stricte en vertu de l'art. 37, l'autre exigeant seulement l'approbation du ministre et du conseil de la bande. Enfin, ce serait imputer au législateur fédéral l'intention d'accorder à l'ensemble des membres de la bande le droit de décider d'une aliénation fondée sur l'art. 37, tout en les privant de ce pouvoir dans le cas de transferts susceptibles de constituer des aliénations aussi importantes en vertu du par. 28(2), et ce même si l'art. 37 fait du consentement des membres de la bande une condition d'aliénation, non seulement lorsqu'il y a transfert absolu de terres, mais aussi lorsque les terres sont louées ou qu'il en est autrement disposé. Je ne puis accepter que le législateur fédéral ait eu ces intentions[259].

Compte tenu des décisions majoritaires et des décisions minoritaires dans *Opetchesaht*, il est clair qu'il y a deux considérations dont il faut tenir compte pour déterminer si un permis émis en vertu du paragraphe 28(2) donne le droit d'utiliser et d'occuper une réserve à une fin particulière. La première concerne la période de validité fixée par le permis et la possibilité raisonnable d'en déterminer la fin. La deuxième concerne la nature et l'étendue du droit accordé. Ce sont les faits de chaque cause qui déterminent si l'on doit émettre un permis en vertu du paragraphe 28(2) aux fins de l'utilisation et de l'occupation de terres dans une réserve ou si l'on doit s'en tenir à la règle générale, c'est-à-dire avoir en mains une cession en vertu de l'article 37 pour accorder le droit en question.

En somme, dans *Opetchesaht*, la cour a tenu compte particulièrement du fait que le permis émis en vertu du paragraphe 28(2) n'attribue pas de droits exclusifs à Hydro. Le permis confère à celle-ci le droit d'installer une ligne à haute tension, ce qui signifie que, sauf pour les points d'appui sur le sol où étaient dressés les pylônes et l'espace aérien occupé par les lignes de transmission, la bande et Hydro partagent l'utilisation du droit de passage. Quand elle a conclu que le permis satisfaisait aux dispositions du paragraphe 28(2), la cour a examiné si le permis était permanent et l'étendue de la portée des droits accordés, étant donné que « l'art. 37 s'applique lorsque des droits importants sur des terres de réserve, habituellement des droits permanents, complets, ou les deux, sont transférés » [260]. Nous pensons qu'en concluant ainsi, la cour était d'avis qu'il s'agissait d'une question de degré plutôt que d'un test absolu quand elle a décidé de l'opportunité du permis émis en vertu du paragraphe 28(2) – par opposition à une aliénation visée par l'article 37 (ou une expropriation visée par l'article 35). Nous sommes

259 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p.15-17 (par le juge McLachlin).

260 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. 24161, p. 22 (par le juge McLachlin).

d'avis qu'il faut mesurer le degré à l'aide de deux échelles mobiles :l'une *temporelle*, portant sur la durée de la période convenue et la possibilité d'en établir la fin, et l'autre *substantive*, portant sur le contenu du droit accordé.

Si nous appliquons les principes de la décision d'*Opetchesaht* aux faits qui sont devant nous dans la cause de la Première Nation d'Eel River Bar, nous considérons que les facteurs suivants sont pertinents pour déterminer si l'utilisation et l'occupation des terres dans la réserve, aux fins de la conduite d'eau, de la route d'accès et du poste de pompage, ont été autorisées à bon droit par la lettre-autorisation de 1970 émise en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* :

1. Les droits accordés par la lettre patente de 1970 découlent des lois et sont analogues à un droit de passage sur les terres de la réserve de la bande, droits qui se terminent quand les terres ne sont plus nécessaires aux fins d'un poste de pompage, d'un droit de passage pour conduite d'eau et d'une route d'accès.

2. Les droits de la RENB sur la route d'accès n'étaient pas exclusifs, étant donné que la bande et la RENB avaient toutes les deux le droit d'utiliser la route d'accès;

3. Les droits portant sur 2,43 acres de terres dans la réserve, accordés à la RENB pour y établir le poste de pompage et le droit de passage pour la conduite d'eau, sont essentiellement exclusifs parce que la conduite est installée au-dessus du sol, ce qui empêche tout partage éventuel de cette portion des terres avec la bande. Toutefois, la portée des droits n'est pas substantielle parce que la superficie des terres accordées par le permis s'élevait à environ 0,66 % du total des terres de la réserve qui restaient après déduction des expropriations et du droit de passage[261].

4. Le droit de passage a été accordé pour une période indéterminée. Bien qu'on ne puisse prédire le moment exact où la RENB perdrait ses droits, la fin de la validité du permis est facile à déterminer, et le permis n'a rien d'un droit accordé à perpétuité. La nécessité pour la RENB de conserver le terrain aux fins mentionnées dans le permis ne peut se décider qu'en cour, et la question ne relève pas de la seule discrétion de la RENB.

5. Le droit de passage accordé à la RENB était expressément désigné comme n'étant pas une cession de terres « permanente et (ou) totale ». L'intention originale des parties, dont témoignent les RCB de 1963 et la correspondance subséquente, était de stipuler la prise des terres par la Province en vertu de l'article 35 de la *Loi*. En fin de compte, la terre nécessaire pour le réservoir du barrage a été expropriée. L'option d'émettre un permis en vertu du paragraphe 28(2) a été appuyée par McKinnon pour protéger la bande, si jamais la RENB alléguait que l'entente n'était

261 L'étude sur l'interprétation des photos aériennes, qui fait état des problèmes de la fuite, indique qu'environ 6 hectares (ou environ 15 acres) étaient devenus inutilisables à cause de la fuite. A cette époque, cette partie des terres représentait environ 1 % du total de la superficie de la réserve.

pas valide pour justifier un éventuel refus de sa part de payer une indemnité à la Première Nation parce que les droits de celle-ci ne s'étendaient pas au lit de la rivière et à la pêche. Grâce aux démarches des Affaires indiennes, la RENB n'a obtenu qu'un droit réduit quant à l'utilisation et à l'occupation des terres, soit à des fins spécifiques et pour un temps déterminable. On pensait qu'un permis limité donnerait une certaine prise sur la RENB à la bande et aux Affaires indiennes quand il s'agirait d'exiger que la RENB respecte l'entente en versant comme convenu les droits annuels pour l'eau pompée à partir du réservoir du barrage.

6. Quant à la partie « substantive » de l'analyse de la Cour Suprême dans *Opetchesabt*, nous n'avons aucune preuve relativement au présent cas que le poste de pompage et le droit de passage de la conduite d'eau empêchent substantiellement la Première Nation d'utiliser les terres de sa réserve. Bien que le rapport concernant la fuite de la conduite et les répercussions de cette fuite sur la Première Nation et les terres de la réserve contienne des preuves quant aux problèmes causés par la fuite[262], ces problèmes ont trait à l'obligation de la RENB d'entretenir la conduite plutôt qu'au rôle du Canada dans l'émission du permis. En effet, les problèmes causés par la fuite se seraient manifestés même si la RENB avait obtenu les terres pour le poste de pompage et la conduite d'eau par cession ou expropriation.

Nous sommes d'avis que si l'on considère ces facteurs à la lumière des aspects substantif et temporel de l'analyse *Opetchesabt*, on peut en conclure que le permis a été émis dans les règles en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi*. Il était valide pour une période indéfinie mais manifestement déterminable et justiciable. L'intérêt foncier accordé ne se réduisait pas à une aliénation permanente qui exige le consentement de tous les membres de la bande, comme c'est le cas lors d'une cession en vertu de l'article 37.

Nous devons aussi prendre en considération l'avis de la Cour Suprême dans *Opetchesabt* quant au principe qui sous-tend l'ensemble de la *Loi* et la question de savoir si le permis dans le cas présent permettait de trouver « un juste milieu entre l'autonomie et la protection ». Nous entrons dans les détails de cette question ci-après, quand nous examinons les obligations de fiduciaire relatives à la construction du barrage et aux négociations qui ont précédé l'entente de 1970. Si nous suivons le raisonnement ci-dessus, toutefois, nous en venons à la conclusion que le permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) pour conférer le droit d'utiliser et d'occuper les terres de la

262 E. Hulsman, Planificateur régional, Soutien aux bandes, Région de l'Atlantique, Ministère des Affaires indiennes et inuit, à R.D. Campbell, Directeur, Réserves & Trusts, Bureau régional de l'Atlantique, 7 février 1984, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 610). [Traduction]

réserve aux fins d'une route d'accès, d'une conduite d'eau et d'un poste de pompage, a été délivré à bon droit.

Article 35 Expropriation concernant le réservoir

La Première Nation soutient que l'expropriation visant 61,57 acres de terres de la réserve pour la construction du barrage en 1970 n'est pas valide en se fondant sur les arguments suivants. En premier lieu, ni la Couronne fédérale ni la province ne pouvaient exercer les pouvoirs d'expropriation aux termes de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* ou de la loi provinciale, parce que ces pouvoirs ne peuvent s'exercer que dans le cas où un accord ne pourrait être conclu avec le propriétaire. La bande ayant accepté que les terres soient utilisées pour la construction du barrage, les pouvoirs ne pouvaient pas être exercés. En second lieu, le Canada n'a pas représenté les intérêts de la bande en autorisant l'expropriation, parce que « l'intention principale n'était pas de veiller aux intérêts des membres de la Première Nation, mais véritablement de promouvoir certains intérêts économiques »[263]. En troisième lieu, les procédures d'expropriation décrites dans l'*Expropriation Act*[264] du Nouveau-Brunswick n'ont pas été respectées. La Première Nation soutient donc que la Couronne devait obtenir une cession en vue de l'aliénation de ces terres.

Dans sa réponse, le Canada affirme que les dispositions légales de l'*Expropriation Act* de la province et de la *Loi sur les Indiens* ont été respectées, puisque le gouverneur en conseil a consenti à la prise des terres de la réserve à des fins d'utilité publique, et que le fait que la bande ait accepté l'exercice des pouvoirs d'expropriation ne change rien à la nature non consensuelle de la prise des terres de la réserve, de sorte qu'une cession n'était pas obligatoire. En outre, l'accord de 1970 était valide et n'annule pas l'expropriation.

Avant de considérer les mérites de l'argumentation des parties, il convient de se reporter à l'article 35, qui se lit comme suit :

> 35.(1) Lorsque, par une loi fédérale ou provinciale, Sa Majesté du chef d'une province, une autorité municipale ou locale, ou une personne morale, a le pouvoir de prendre ou d'utiliser des terres ou tout droit sur celles-ci sans le consentement du propriétaire, ce pouvoir peut, avec le consentement du gouverneur en conseil et aux

263 *Submission and Clarification of the Evidence and Supporting Legal Arguments in respect of the Eel River Bar First Nation Land Claim* (Présentation et clarification de la preuve et des arguments juridiques concernant la revendication territoriale de la Première Nation d'Eel River Bar), 14 février 1995, Pièce 8 de la CRI, p. 26.
264 R.S.N.B. 1952, c. 77, modifiée.

conditions qu'il peut prescrire, être exercé relativement aux terres dans une réserve ou à tout droit sur celle-ci.

(2) À moins que le gouverneur en conseil n'en ordonne autrement, toutes les questions concernant la prise ou l'utilisation obligatoire de terres dans une réserve, aux termes du paragraphe (1), doivent être régies par la loi qui confère les pouvoirs.

(3) Lorsque le gouverneur en conseil a consenti à l'exercice des pouvoirs mentionnés au paragraphe (1) par une province, une autorité municipaleou locale ou une personne morale, il peut, au lieu que la province, l'autorité ou la personne morale prenne ou utilise les terres sans le consentement du propriétaire, permettre un transfert ou octroi de ces terres à la province, autorité ou personne morale , sous réserves des conditions qu'il fixe.

(4) Tout montant dont il est convenu ou qui est accordé à l'égard de la prise ou de l'utilisation obligatoire de terrains sous le régime du présent article ou qui est payé pour un transfert ou octroi de terre selon le présent article, doit être versé au receveur général à l'usage et au profit de tout Indien qui a droit à l'indemnité ou au paiement du fait de l'exercice des pouvoirs mentionnés au paragraphe (1).

L'article 35 prévoit deux méthodes qui auraient permis à la province du Nouveau-Brunswick d'obtenir l'intérêt indien sur les terres de la réserve pour y établir une retenue d'amont. En effet, le paragraphe 35(1) précise que « lorsqu'une province a *le pouvoir* de prendre ou d'utiliser des terres... sans le consentement du propriétaire », le gouverneur en conseil peut consentir à l'exercice des pouvoirs d'expropriation de la province pour la prise obligatoire de terres dans uneréserve. Lorsque le gouverneur en conseil consent à l'exercice réel de ces pouvoirs d'expropriation aux termes du paragraphe 35(1), le paragraphe 35(2) stipule que toute question concernant la prise obligatoire de terres relève de la législation constitutive de l'administration expropriante, à moins d'instructions contraires du gouverneur en conseil. La deuxième méthode est énoncée au paragraphe 35(3), qui établit que le gouverneur en conseil peut, « au lieu que la province » ...prenne ou utilise les terres sans le consentement du propriétaire, permettre un transfert ou un octroi de ces terres à la province..., sous réserve des conditions qu'il fixe. » En vertu du paragraphe 35(3), le gouverneur en conseil détient donc le pouvoir discrétionnaire de transférer des terres de réserve à l'administration expropriante, sans entraîner les règles procédurales de la législation constitutive qui régirait autrement la prise obligatoire de terres de réserve.

Il y a une différence importante entre les deux méthodes. Si le gouverneur en conseil avait consenti à la prise aux termes du paragraphe 35(1), la province aurait du exercer ses pouvoirs d'expropriation selon les procédures définies dans son *Expropriation Act*. Par contre, si cette autorisation avait

été donnée aux termes du paragraphe 35(3), les procédures de la législation provinciale ne s'appliqueraient pas nécessairement, parce que le gouverneur en conseiljouit d'un vaste pouvoir discrétionnaire quant à la prescription des conditions du transfert de terres de réserve en lieu et place d'une prise réelle des terres par la province. Que les pouvoirs d'expropriation s'exercent sous le régime du paragraphe 35(1) ou du paragraphe 35(3), il faut démontrer, dans un cas comme dans l'autre, que l'administration expropriante a « le pouvoir » de prendre des terres sans le consentement du propriétaire.

Il est donc prévu aux paragraphes 35(1) et 35(2) que des terres de réserve peuvent être expropriées, avec ou sans le consentement de la bande, à condition que le gouverneur en conseil y consente, comme l'exige la Loi. Dans les cas où l'administration expropriante ne peut conclure un accord avec la bande sur le montant à verser en compensation des terres requises pour un ouvrage public, le gouverneur en conseil peut permettre la prise de ces terres à cette fin en vertu du paragraphe 35(1), à condition que la disposition relative aux procédures en matière d'expropriation de la loi qui confère ces pouvoirs soit respectée à la lettre. Dans le cas présent, si le gouverneur en conseil avait consenti à la prise des terres de la réserve d'Eel River pour la construction de la retenue d'amont aux termes du paragraphe 35(1), la province aurait été obligée de se conformer strictement aux procédures d'expropriation de l'*Expropriation Act* du Nouveau-Brunswick[265]. La méthode d'expropriation visée à l'article 3 de l'*Expropriation Act* exige que les conditions suivantes soient réunies avant que la Couronne puisse prendre possession, utiliser ou jouir des terres expropriées : (1) le lieutenant-gouverneur en conseil prend un décret décrivant les terres à exproprier; (2) l'avis de décret et le plan des terres sont déposés au greffe (3) l'avis de décret et la description des terres sont publiés dans un journal local et (4) le propriétaire est indemnisé pour les terres. Les articles 5 à 11 prévoient que, si l'administration expropriante et le propriétaire ne parviennent pas à s'entendre sur le montant de l'indemnité, la question peut être transmise au Land Compensation Board, qui évalue le prix juste de la terre, les dommages et les frais pour lesquels le propriétaire doit être indemnisé. Ainsi, lorsqu'il y a désaccord, les procédures établies aux termes des articles 5 à 11 offrent une certaine protection aux propriétaires expropriés, de façon à ce qu'ils obtiennent une juste compensation.

265 *Expropriation Act*, RSNB 1952, c. 77, modifiée.

Cependant, si l'administration expropriante parvient à s'entendre avec la bande quant à l'indemnité à verser pour les terres expropriées, le gouverneur en conseil peut, aux termes du paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens*, consentir au transfert des terres de réserve, *au lieu que les terres soient prises sans le consentement de la bande*, sous réserve de toutes les conditions qu'il peut prescrire. Ainsi, si la bande accepte l'expropriation, moyennant une indemnité convenue entre elle et l'administration expropriante, il n'est pas nécessaire de déclencher les exigences procédurales de la législation provinciale, dans la mesure où les terres peuvent être transférées en vertu du paragraphe 35(3).

Bien que le libellé du décret de 1970 ne précise pas quelle disposition a été utilisée pour autoriser le transfert, selon nous, la prise des terres de la réserve pour la construction de la retenue d'amont était valide aux termes du paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens*. Le libellé du décret et le contexte appuient la conclusion selon laquelle le gouverneur en conseil a autorisé le transfert de l'administration des terres de la réserve à la province du Nouveau-Brunswick sous le régime du paragraphe 35(3), au lieu que la province ait à prendre les terres sans le consentement de la bande, conformément aux procédures de l'*Expropriation Act*.

Cette conclusion se fonde sur trois considérations principales. Premièrement, le 7 juillet 1970, peu de temps après l'exécution de l'accord de 1970, l'avocat de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, P.A. MacNutt, écrit à J.H. MacAdam, administrateur des terres des Affaires indiennes, afin de mettre la touche finale à la documentation requise pour le transfert à la province de l'administration et de la surveillance des terres. Dans cette lettre, MacNutt aborde la question de la loi ou des dispositions en vertu desquelles ces terres seraient transférées :

> [Traduction]
> Je présume que vous proposez d'utiliser le pouvoir conféré par le paragraphe 3 de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*, chapitre 149, S.R.C. 1952. Mon interprétation de ce paragraphe est la suivante : si une province détient les pouvoirs d'expropriation, le gouverneur en conseil peut, au lieu d'autoriser l'expropriation, autoriser le transfert ou l'octroi de ces terres à la province, selon les conditions et les modalités qu'il peut prescrire. Je pourrais montrer que, dans ce cas, la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick ne détient pas de pouvoirs d'expropriation aux termes de l'*Expropriation Act* de la province du Nouveau-Brunswick, ni aux termes de la loi en vertu de laquelle elle a été constituée. Toutefois, le ministre des Ressources naturelles de la province du Nouveau-Brunswick est investi despouvoirs d'expropriation. J'ai joint à la présente l'*Expropriation Act* de la province du Nouveau-Brunswick.

Vous noterez que la définition du terme « ministre » est suffisamment large pour englober le ministre des Ressources naturelles et lui conférer le pouvoir d'exproprier ces terres en vertu de l'*Expropriation Act* et d'en permettre le transfert à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick. Je pourrais ajouter que toutes les acquisitions de terres auprès de propriétaires privés dans la zone de la retenue d'amont se sont faites au nom de Sa Majesté du chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre des Ressources naturelles. Une fois que les terres seront pleinement acquises, elles seront ensuite confiées, pour administration, à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick. Vous observerez que l'accord conclu entre la Régie et le conseil de la bande d'Eel River et Sa Majesté du chef du Canada prévoit, à l'article 1, qu'après le paiement par la Régie, le Canada verra au transfert de l'administration et de la surveillance des terres en question à Sa Majesté du chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre des Ressources naturelles.[266] Le 23 juillet 1970, MacAdam répond à la lettre de MacNutt :

[Traduction]
Puisque vous nous avisez que la surveillance et la gestion des terres qui seront inondées, soit les lots 59, 60 et 61 qui figurent sur le plan nº 55628 des Archives d'arpentage des terres du Canada, doivent être transférées au ministre des Ressources naturelles, j'ai transmis, avec cette lettre, une demande au gouverneur en conseil afin qu'il autorise le transfert en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*.[267]

Ainsi, MacAdam semble être d'accord avec la suggestion de MacNutt selon laquelle le pouvoir conféré aux termes du paragraphe 35(3) suffit pour que le gouverneur en conseil transfère au ministre provincial des Ressources naturelles les terres nécessaires à la construction de la retenue d'amont. En outre, le libellé du décret confirme que le gouverneur en conseil a consenti au transfert de terres de la réserve, moyennant le paiement d'une indemnisation, au lieu que la province ait à exercer ses pouvoirs d'expropriation en vertu de l'*Expropriation Act*. Étant donné que la bande avait accepté d'être indemnisée pour les terres et les dommages, le gouverneur en conseil n'avait pas à autoriser une prise obligatoire aux termes du paragraphe 35(1) et des procédures de l'*Expropriation Act*, qui s'appliqueraient si la prise de terres se faisait sans le consentement du propriétaire.

Deuxièmement, il est clair que la province détenait« le pouvoir » d'exproprier les terres en question. L'article 2 de l'*Expropriation Act* prévoit que« le lieutenant-gouverneur en conseil peut, en tout temps, acheter ou

266 P.A. MacNutt, avocat, ministère de la Justice, Fredericton, N.-B., à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 7 juillet 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 488-489).

267 J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, à P.A. MacNutt, avocat,ministre de la Justice, Fredericton, N.-B., 23 juillet 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 493-494).

exproprier toute terre jugée nécessaire ou souhaitable pour la réalisation de tout ouvrage oula mise en oeuvre de toute initiative d'utilité publique, ou pour toute autre cause d'utilité publique, ou pour réaliser tout ouvrage ou tout projet considéré comme étant dans l'intérêt public ». La définition d'un « ouvrage », de « travaux publics » ou d'une « initiative d'utilité publique » fournieà l'alinéa 1(2) de l'*Expropriation Act* est générale et englobe des travaux tels que les barrages, les travaux hydrauliques et les privilèges hydrauliques. La construction du barrage et la création d'une retenue d'amont pour alimenter en eau la ville de Dalhousie correspond à la définition de « travaux publics ».

Troisièmement, nous convenons également qu'il fallait considérer la construction du barrage et de la retenue d'amont comme des travaux d'utilité publique. L'avocat de la Première Nation a avancé comme argument que « l'intention dominante n'était pas d'agir dans le meilleur intérêt de la Première Nation, mais véritablement de promouvoir certains intérêts privés. Il a été ditque, dans l'intérêt de la ville et des utilisateurs de l'industrie, les pouvoirs d'expropriation conférés par l'article 35 seraient utilisés, parce qu'il était trop difficile d'utiliser les dispositions sur la cession[268] ». Dans *Kruger*, un argument du même type a été avancé par le requérant et rejeté par la cour, qui a conclu que son pouvoir d'examiner l'exercice d'un pouvoir légal d'exproprier se limitait à des situations où l'on avait la « preuve que 'le but principal de l'expropriation' était de favoriser 'une conspiration délictuelle destinée à porter préjudice au propriétaire des terres'[269] ». Selon nous, on ne peut contester dans ce cas l'exercice du pouvoir discrétionnaire permettant de consentir à l'expropriation, parce que les travaux visaient principalement à promouvoir l'activité économique et la création d'emplois dans l'intérêt de la collectivité. Sur ce point, nous sommes en accord avec les observations du Canada :

> Traduction
> Les terres ont été prises dans l'intérêt public. La preuve montre que c'était la ville de Dalhousie qui impulsait la construction du barrage, pour assurer un bon approvisionnement en eau afin d'attirer l'industrie dans la ville. . . Canadian Industries Limited proposait de commencer son activité à Dalhousie et allait avoir besoin d'un approvi-

268 Première Nation d'Eel River Bar, Présentation et clarification de la preuve et des arguments juridiques à l'appui de la revendication territoriale de la Première Nation d'Eel River Bar, 15 février 1995, (Pièce 8 de la CRI, p. 26).

269 *Kruger* c. La Reine, [1986] 1 C.F. 3; [1985] 3 CNLR 15, p. 37. La décision *Warne c. la province de la Nouvelle-Écosse et autres* (1969), 1 NGR (2d) 150 à 152-53, a été citée comme fondement du critère à remplir par les tribunaux pour examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière d'expropriation.

> sionnement suffisant en eau pour le faire. Cet approvisionnement en eau était assuré par le gouvernement provincial .... En outre, on prévoyait que la New Brunswick International Paper Plant augmenterait sa capacité au cours des années suivantes et qu'elle aurait également besoin d'un volume d'eau supplémentaire.... Si, dans l'immédiat, la construction du barrage semblait servir uniquement l'intérêt des deux usines, il faut tenir compte du fait que l'expansion de leurs activités représentait des perspectives importantes d'emploi pour toute la ville, ainsi que pour la côte nord du Nouveau-Brunswick.[270]

Nous concluons que la construction du barrage devait surtout profiter à l'ensemble de la collectivité, parce qu'il augmentait l'approvisionnement en eau douce et qu'il pouvait accroître la concentration des industries dans la région. Même si d'autres sources d'approvisionnement en eau ont été envisagées par la ville, le site choisi était le meilleur pour le barrage. Il n'y a pas de preuve que l'intention dominante était de favoriser « une conspiration délictuelle destinée à porter préjudice au propriétaire des terres », et la bande elle-même s'intéressait aux possibilités d'emploi que créerait dans la région la construction du barrage. L'expropriation de terres de la réserve pour la construction du barrage et du bassin de retenue était effectivement dans l'intérêt du public et donc, valide.

Puisqu'il s'agissait d'une expropriation aux termes du paragraphe 35(3), ni la province ni le gouvernement fédéral n'avaient à se conformer aux procédures visant une prise obligatoire sous le régime de l'*Expropriation Act*, parce que cette loi ne s'appliquait pas dans ce cas. Et même si elle s'appliquait, nous ne sommes pas convaincus qu'il y ait eu inobservation de ses dispositions. En vertu de l'*Expropriation Act*, la province avait le pouvoir de demander à un tribunal compétent une injonction autorisant la prise de possession de la propriété. Toutefois, la province n'a pas à exercer ce pouvoir particulier à moins qu'une personne ne résiste ou ne s'oppose à la prise ou ne la conteste. Il n'est pas nécessaire que toute disposition légale sous le régime de l'*Expropriation Act* soit respectée, si le propriétaire des terres expropriées consent à l'expropriation et accepte le montant de l'indemnisation. Souvent, c'est au propriétaire qui conteste l'expropriation ou plus souvent, l'indemnisation, d'utiliser les procédures aux termes de l'*Expropriation Act* ou d'autres lois en matière d'expropriation, pour contester la prise obligatoire ou le montant de l'indemnisation offerte par l'administration expropriante. L'*Expropriation Act* a pour particularité qu'elle permet la prise obligatoire par la province, à condition que soit res-

270 Mémoire du Gouvernement du Canada, 14 février 1997, p. 34.

pecté le droit légal à la compensation. Cette législation prévoit également un mécanisme qui permet de déterminer le montant de l'indemnisation : le Land Compensation Board (Office de l'indemnisation)[271]. Le fait que l'indemnisation puisse être déterminée par un tribunal provincial entraîne implicitement que les parties ont le pouvoir de consentir à une indemnisation pour expropriation et de convenir d'un règlement. La Première Nation d'Eel River Bar a clairement consenti à la prise obligatoire et accepté un règlement.

Cela nous amène au deuxième argument principal de la Première nation, qui affirme que ni la province ni le gouvernement fédéral ne pouvaient exercer leurs pouvoirs d'expropriation, parce que ces pouvoirs ne peuvent être exercés que s'il est impossible de conclure un accord avec la bande. Or, la résolution du conseil de bande du 9 avril 1963 demandait que le gouverneur en conseil autorise la ville de Dalhousie à exproprier les terres de la réserve aux termes de l'article 35 de la Loi. Le 16 avril 1963, les membres de la bande ont été réunis en assemblée générale pour discuter du projet de construction du barrage. Même si ce n'était pas une réunion de cession au sens formel, 24 des 25 électeurs admissibles présents étaient en faveur de la construction, sous réserve de l'application des modalités convenues dans la résolution du conseil de bande. Le conseil a demandé une expropriation, parce qu'il était urgent de donner suite au projet. Si un vote de cession était nécessaire, la bande et les Affaires indiennes pensaient qu'il faudrait au moins deux réunions de cession, dans la mesure où seulement 38 électeurs admissibles sur 87 vivaient à la réserve.

Cependant, lorsque les Affaires indiennes demandent un avis juridique au sujet de l'expropriation proposée, le conseiller juridique du ministère signale que les pouvoirs d'expropriation de la ville aux termes de la *Towns Act*[272] [traduction] « ne peuvent être exercés par la ville que si aucun accord n'est ou ne peut être conclu avec le propriétaire des terres. La résolution du conseil, sous réserve de l'acceptation par la ville des modalités définies, équivaut à un accord : les pouvoirs d'expropriation ne peuvent donc pas être exercés. »[273] C'est pourquoi le conseiller juridique recommande qu'un per-

271 *Expropriation Act*, RSNB 1952, c. 77, modifiée, art. 4B, 5, 6, 7, 11, 12, et 13.

272 *La Towns Act*, SNB 1961-62, c. 70, article 132, déclare : [traduction] « Un conseil peut prendre les mesures nécessaires pour acquérir, selon des procédures d'expropriation, des terres, des bâtiments ou d'autres structures, et tout intérêt à cet égard,s'il existe une cause d'utilité publique et si le conseil ne parvient pas à s'entendre avec le propriétaire ou les propriétaires des biens sur des modalités d'achat ou de règlement ... ».

273 Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, au surveillant régional des Maritimes, Affaires indiennes, 19 août 1963, dossier du MAINC E-5661-3-06013-D2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 220).

mis provisoire soit accordé à la ville aux termes du paragraphe 28 (2) de la *Loi sur les indiens*, en l'attente d'une cession officielle par la bande. Et c'est pourquoi la Première Nation déclare dans ses observations que le Canada n'a pas suivi l'avis de son propre conseiller juridique en procédant à l'expropriation dans le cas du consentement de la bande.

Cependant, cet avis ne s'appliquait en rien aux pouvoirs d'expropriation conférés àla province du Nouveau-Brunswick par l'*Expropriation Act*, qui est la législation applicable dans ce cas. Même si la Première Nation a raison sur le fait que les pouvoirs d'expropriation aux termes de la *Towns Act* ne pouvaient être exercés si le propriétaire consentait à la prise des terres, ni les dispositions de l'*Expropriation Act* ni l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* ne comportent, à notre connaissance, de semblables restrictions. L'article 35 mentionne seulement le cas où une entité a *le pouvoir* de prendre ou d'utiliser les terres sans le consentement du propriétaire et non le cas particulier où il y a consentement véritable. En outre, pour les raisons énoncées plus haut, nous pensons que le paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens* conférait au gouverneur en conseil un vaste pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de l'autorisation du transfert des terres de la réserve à la province, *au lieu que les terres soient prises sans le consentement du propriétaire*, à condition que les modalités contenues dans l'accord de 1970 entre la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, le conseil de bande et les Affaires indiennes soient respectées. Comme la bande avait accepté l'expropriation des terres de la réserve, sous réserve du paiement d'une indemnisation convenue entre elle et la Régie, le transfert des terres a été autorisé par le gouverneur en conseil sous le régime du paragraphe 35(3), plutôt que sous celui du paragraphe 35(1), et il n'était pas nécessaire de déclencher les modalités procédurales de l'*Expropriation Act*.

En outre, même si le conseil de la bande consentait à l'utilisation des pouvoirs d'expropriation en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* et était en faveur d'un règlement négocié au sujet d'une compensation pour les terres prises, le transfert demeurait, essentiellement, une prise obligatoire. La notion d'expropriation est définie comme suit dans *The Law of Expropriation and Compensation in Canada* :

> Traduction
> Le terme général d'« expropriation » renvoie à l'acquisition obligatoire (c'est-à-dire contre le gré du propriétaire) de biens, généralement de biens immobiliers, par l'État ou par l'un de ses organismes agréés. Le pouvoir d'expropriation est généralement reconnu comme le complément indispensable d'un gouvernement moderne, mais

l'exercice de ce pouvoir donne presque toujours lieu à une expérience traumatisante pour le propriétaire concerné.[274]

Les propriétaires de terres participent fréquemment à des règlements négociés avec l'administration expropriante, mais l'expropriation demeure une prise obligatoire de terres sans le consentement du propriétaire, comme le déclare la Law Reform Commission de la Colombie-Britannique dans son *Report on Expropriation* de 1971 :

[Traduction]
Lorsque des pouvoirs d'expropriation existent, les règlements négociés ne peuvent généralement pas être considérés comme volontaires de la part des vendeurs. Certes, dans certains cas, ceux-ci peuvent être contents de vendre, et dans d'autres, ils peuvent être satisfaits du prix négocié, même si, au départ, ils aient pu être réticents à vendre. *Mais le fait est que, sauf si les propriétaires consentent à vendre,les pouvoirs d'expropriation seront exercés. Et il est certain qu'à un moment où à un autre, la plupart des administrations expropriantes avertirontle propriétaire que, s'il est impossible d'arriver à un accord, les procéduresd'expropriation seront amorcées.*[275]

Dans ce cas, les représentants de la ville ont été informés en 1963 qu'« il n'était pas certain que le gouverneur en conseil accorde une permission [aux termes de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*] en cas d'opposition totale du conseil de bande[276] ». Même si les Affaires indiennes avaient pour politique d'obtenir le consentement du conseil de la bande à l'expropriation avant de demander au gouverneur en conseil son consentement à la prise de terres de réserve, le gouverneur en conseil détenait néanmoins un vaste pouvoir discrétionnaire pour ce qui est d'autoriser l'exercice des pouvoirs d'expropriation de la province dans ce cas, si l'intérêt public était suffisamment important pour justifier une prise obligatoire. Il ne fait aucun doute que la bande et les Affaires indiennes aient considéré l'expropriation des terres de la réserve comme une possibilité distincte, compte tenu de l'importance de la promotion de l'industrie et de la création d'emplois dans la région de Dalhousie dans les années 1960. En fait, les négociations sur l'indemnisation ont commencé entre la bande, la ville et la Régie des eaux du

274 Eric C.E. Todd, *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*, e éd. (Scarborough, Ontario : Carswell 1992), p. 1.
275 Law Reform Commission of British Columbia, *Report on Expropriation* (Victoria : Queens Printer, 1971), p. 37.
276 F.B. McKinnon, surveillant, Bureau des Maritimes, aux Affaires indiennes, 21 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 172-173). Italique ajoutée.

Nouveau-Brunswick alors que planait la menace d'une expropriation possible des terres sans le consentement de la bande.

Aux termes du paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens*, le gouverneur en conseil pouvait autoriser la province « à prendre ou à utiliser » les terres en question, au lieu que la province exerce ses pouvoirs d'expropriation en vertu d'une loi « de la législature provinciale » l'autorisant à prendre ou utiliser des terres sans le consentement du propriétaire. Il est clair qu'ily a eu négociation, accord et consentement de la bande quant au montant de la compensation à verser par la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick. Cet accord, ainsi que le consentement du gouverneur en conseil, ont rendu inutile le déclenchement de l'une des nombreuses procédures officielles d'expropriation prévues par l'*Expropriation Act*. Avancer que le paragraphe 35(3) obligeait la province à appliquer les règles formelles, matérielles et procédurales de l'*Expropriation Act* revient à ne pas tenir compte du pouvoir conféré par le paragraphe 35(3) au gouverneur en conseil, en vertu duquel celui-ci peut autoriser le transfert de terres de réserve à la province au lieu d'une prise obligatoire. Si cet argument était valable, cela signifierait, à toutes fins pratiques, qu'il n'existe pas de distinction entre le paragraphe 35(1) et le paragraphe (3). Il n'y aurait donc aucune différence entre les deux dispositions et le paragraphe (2), qui stipule que la législation de l'administration expropriante s'applique aux prises obligatoires aux termes du paragraphe 35(1). Ce paragraphe serait alors vide de sens et redondant, dans la mesure où le prolongement logique de cet argument ferait que l'expropriation, au sens des paragraphes35(1) et 35(3), devrait être conforme aux procédures d'expropriation de la province. D'après nous, le législateur ne pouvait avoir cette intention.

En conclusion, si le gouverneur en conseil avait consenti à la prise des terres en vertu du paragraphe 35(1), la province aurait du exercer ses pouvoirs d'expropriation conformément aux procédures définies dans son *Expropriation Act*. Toutefois, en raison du pouvoir conféré sous le régime du paragraphe35(3) et du consentementaux conditions d'expropriation, nombre des procédures de la législation provinciale ne s'appliquaient pas, puisque le gouverneur en conseil avait le pouvoir de prescrire les conditions du transfert des terres de réserve en lieu et place d'une véritable prise des terres par la province aux termes de la législation provinciale.

Il y a un autre argument implicite dans les observations de la Première Nation : le gouvernement fédéral aurait du chercher à obtenir une cession au lieu d'autoriser l'expropriation des terres de la réserve pour le bassin de

retenue. Dans *Opetchesabt*, le juge Major a confirmé que, même si la règle générale voulait que les ventes, locations et autres types d'aliénation d'intérêts indiens sur des terres de réserve s'effectuent par une cession, l'article 37 devait être lu avec et sous réserve d'autres dispositions de la Loi, notamment l'article 35 qui prévoit la prise obligatoire de terres de réserve sans le consentement de la bande. Dans le cas du permis visé au paragraphe 28(2), la cour a déclaré que la question était de savoir si le permis avait été accordé conformément à ce paragraphe. Si le paragraphe 28(2) ne s'appliquait pas, alors la disposition relative à l'inexécution exigeant une cession en vertu du paragraphe 37 devrait s'appliquer. De même, nous pensions qu'il faut déterminer si les terres de réserve ont fait l'objet d'une aliénation en bonne et due forme aux termes de l'article 37, de sorte que la règle générale exigeant une cession s'applique. Un argument semblable a été avancé par le requérant et rejeté par la cour fédérale d'appel dans le cas *Kruger*, qui a été évoqué dans le rapport de la Commission d'enquête sur la bande indienne de Sumas au sujet d'une expropriation liée à une emprise de chemin de fer. Comme la Commission l'a déclaré dans son rapport :

> Toutefois, nous ne pouvons souscrire à l'argument selon lequel la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire en n'obtenant pas l'abandon des terres avant leur aliénation à des tiers. Comme nous l'avons vu précédemment, l'abandon et la prise de possession sont des mécanismes distincts. Qui plus est, l'article 48 de la *Loi des sauvages* (1906), la disposition concernant l'abandon de terres faisant partie des réserves prévoit que «[s]auf les restrictions prévues par la présente Partie», nulle réserve ne peut être aliénée [...] avant d'avoir été abandonnée. Sont comprises parmi «les restrictions prévues par la présente Partie», les dispositions de l'article 46. Dans l'arrêt *Kruger*, la Cour a procédé à cette même analyse et les trois juges ont statué qu'il n'est pas nécessaire que les dispositions de la *Loi des Indiens* concernant l'abandon des terres de réserve aient été respectées lorsque de telles terres sont expropriées en application de dispositions équivalentes à celles de l'article 46.[277]

Pour les raisons énoncées ci-dessus, nous concluons que l'exercice des pouvoirs d'expropriation aux termes de l'article 35 était valide. Le Canada n'était donc pas tenu d'obtenir de la bande d'Eel River une cession des terres nécessaires à la construction du bassin de retenue. Cela dit, nous voulons voir, dans le point 3 ci-après,si la Couronne avait des obligations de fiduciaire en ce qui concerne l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère

277 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la bande de Sumas : Concession de l'emprise à la V.V. et E.* (Ottawa, février 1995), 47-48, repr. (1996) 4, ACRI, 40-41.

l'article 35. Nous examinerons également les implications de l'argument de la Première Nation selon lequel la bande n'était pas représentée par un conseiller juridique indépendant durant les négociations. Avant d'aborder cette question, toutefois, nous voulons traiter du point relatif à l'autorisation d'utiliser les terres entre 1963 et 1970.

Violation du droit de propriété et retards de 1963 à 1970

En 1963, la ville de Dalhousie a construit le barrage sur des terres de la réserve d'Eel River et a inondé d'autres parcelles sans y être aucunement autorisée jusqu'en 1970, année où les terres à l'emplacement du barrage ont fait l'objet d'une expropriation et où une lettre d'autorisation a été transmise à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick visant le poste de pompage, l'emprise de la canalisation et une route d'accès devant lui permettre d'entretenir le réseau de distribution d'eau de la rivière Eel. Aucune indemnité n'a été versée pour l'utilisation et l'occupation des terres de la réserve jusqu'en 1970, au moment où l'accord avec la bande a été conclu. D'après la Première Nation, le Canada a permis une violation du droit de propriété sur les terres en permettant à la ville de construire le barrage sans y être dûment autorisée, ce qui constitue une violation du paragraphe (1) 18 de la *Loi sur les Indiens*.

Le Canada soutient qu'il n'y a pas eu violation du droit de propriété au sens de la *Loi sur les Indiens*, parce que la bande et le conseil de bande ont accepté que la ville pénètre dans la réserve en 1963 pour construire le barrage. Le Canada prétend que la résolution du conseil de la bande du 9 avril 1963 autorisait la ville à pénétrer dans la réserve et à construire le barrage et recommandait au gouverneur en conseil d'exproprier les terres requises, en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. Dans la mesure où la résolution du conseil de la bande prévoyait le paiement d'une indemnité avant la fin de 1963 pour les terres à inonder, et plus tard, en septembre 1967, lorsque les pertes concernant la production de palourdes ont été déterminées, la ville a donné suite au projet en se fondant sur cette autorisation pendant la poursuite des négociations. Le Canada prétend que, tandis que les parties ne pouvaient pas prévoir qu'il faudrait sept ans pour mettre la touche finale à un accord relatif à l'indemnité et à l'utilisation des terres, la bande « n'aurait pu se prévaloir du droit d'intenter une action pour violation de propriété, parce qu'elle a accepté des laisser la ville pénétrer dans la réserve pour effectuer les travaux nécessaires à l'achèvement du barrage et de la digue, comme le prouve la décision votée à l'assemblée générale et la résolu-

tion du conseil de la bande du 9 avril 1963 »[278]. Même la bande a pu soumettre une revendication pour violation du droit de propriété, le Canada affirme que celle-ci n'a subi aucun préjudice dans la mesure où l'accord de 1970 a permis le paiement d'une indemnité à la bande pour tout préjudice ou perte subie en raison de la construction du barrage et toute violation présumée du droit de propriété.

Après examen de l'argumentation du conseiller juridique, nous concluons qu'il y a bien eu violation du droit de propriété entre 1963 jusqu'en 1968 au moins. Que la bande ait ou non subi un préjudice pour lequel elle n'a pas reçu compensation est une question distincte que nous aborderons par la suite.

D'après nous, les articles de la *Loi sur les Indiens* qui régissent l'utilisation ou l'occupation des terres de réserve ou leur aliénation en faveur de non-Indiens doivent être interprétés de manière à établir un équilibre entre l'autonomie de la bande et le rôle de supervision et de protection de la Couronne. Dans les arrêts *Apsassin*[279] et *Opetchesaht*, la Cour suprême a conclu que l'exigence relative à l'approbation de la Couronne dans le cas d'une cession aux termes de l'article 37 ou au permis visé au paragraphe (2) 28 vise à s'assurer que la transaction ou l'utilisation proposée est approuvée non seulement par la bande, mais également par le ministre ou par le gouverneur en conseil, selon le cas, pour empêcher que la bande se fasse exploiter. L'article 28 de la *Loi sur les Indiens* est tout à fait clair quant à la responsabilité du ministre des Affaires indiennes en ce qui concerne l'utilisation et l'occupation de terres de réserve. Il se lit comme suit :

> 28.(1) *Sous réserve du paragraphe (2), est nul un acte, bail, contrat ou accord de toute nature,* écrit ou oral, *par lequel une bande* ou un membre d'une bande *est censé permettre à une personne, autre qu'un membre de cette bande, d'occuper ou utiliser une réserve ou* de résider ou autrement exercer ses droits sur une réserve.
>
> (2) *Le ministre peut, au moyen d'un permis par écrit, autoriser* toute personne, pour une période maximale d'un an, ou, avec le consentement du conseil de la bande, pour toute période plus longue, à occuper ou utiliser une réserve, ou à résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

278 Mémoire du Gouvernement du Canada, 14 février 1997, p. 43.

279 L'arrêt *Apsassin* est cité comme suit : *Bande indienne de la rivière Blueberry et bande indienne de la rivière Doig c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 2 R.C.S. 344.

Si l'utilisation ou l'occupation de terres de réserve par d'autres moyens que ceux prévus par la *Loi sur les Indiens*, y compris les utilisations autorisées uniquement par la bande, était acceptée, la Couronne serait libérée de ses obligations en matière de protection, ce qui est en contradiction avec l'esprit de la *Loi sur les Indiens* et du principe sur lequel elle repose. En conséquence, sauf dans le cas où l'utilisation ou l'occupation aurait été autorisée par la Couronne d'une des manières prévues par la *Loi sur les Indiens* – c'est-à-dire la cession, l'expropriation ou le permis– l'utilisation ou l'occupation de terres de réserve est contraire à la *Loi*.

Si nous nous fondons sur les faits, il est clair que la résolution de 1963 du conseil de bande de 1963 ne constituait pas une autorisation suffisante pour que la ville entre dans la réserve et utilise les terres pour les inonder. Le paragraphe (1) précise de manière explicite que l'accord de la bande est nul, à moins que le ministre n'autorise l'utilisation des terres de la réserve en accordant un permis par écrit. Le consentement ou l'accord la bande exprimé dans la résolution de 1963 du conseil de la bande est donc nul, parce qu'aucun permis n'a été accordé par le ministre, comme l'exige le paragraphe 28 . La situation n'a pas changé jusqu'en septembre 1968, au moment où le ministre des Affaires indiennes, Jean Chrétien, a accordé un permis d'un an autorisant la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick à avoir accès aux terres « pour effectuer certains travaux en rapport avec le barrage, les canalisations d'eau et d'autres travaux connexes »[280]. Dès lors, la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick était dûment autorisée à utiliser et occuper les terres à ces fins. Cependant, en ce qui concerne les terres de la réserve inondées à proximité du barrage, la violation du droit de propriété a continué jusqu'à ce que ces terres fassent l'objet d'une expropriation de 1970.

Nous pensons donc que le droit de propriété a été violé entre 1963 et 1970 sur les terres de la réserve, dont l'étendue a été réduite par le permis de 1968. Cependant, comme nous le mentionnons plus loin, nous n'avons pu conclure si cette violation constitue nécessairement un manquement à une obligation légale, dans la mesure où l'accord de 1970 visait à indemniser la bande d'Eel River des pertes et du préjudice subis en raison de la construction du barrage. La Couronne a-t-elle ou non honoré ses obligations de fiduciaire à l'égard de la bande d'Eel Riverdurant les négociations qui ont débouché sur l'accord de 1970 et la bande a-t-elle reçu une compensation juste et

280 Conseil de la bande d'Eel River – Agence de la Miramichi Agency, Eel River, Nouveau-Brunswick, 20 août 1968, résolution du conseil de bande, (Documents de la CRI, p. 356-362).

équitable pour les pertes qu'elle a subies? Ce sont les questions que nous nous proposons maintenant d'analyser.

QUESTION 3 OBLIGATIONS DE FIDUCIAIRE DE LA COURONNE

La Première Nation d'Eel River Bar a-t-elle reçu une compensation juste et équitable pour les pertes qu'elle a subies en raison de la construction du barrage sur la rivière Eel?

Le Couronne fédérale avait-elle l'obligation de fiduciaire de négocier directement avec les tiers l'accord de mai 1970 relatif à la compensation au nom de la Première Nation d'Eel River Bar? Dans l'affirmative, la Couronne fédérale a-t-elle manqué à son obligation de fiduciaire?

La Couronne fédérale avait-elle l'obligation de fiduciaire de fournir des avis juridiques indépendants durant les négociations qui ont débouchésur l'exécution de l'accord de mai 1970 relatif à la compensation? Dans l'affirmative, la Couronne fédérale a-t-elle manqué à son obligation de fiduciaire?

Dans son mémoire, la Première Nation affirme que le Canada n'a pas respecté ses obligations de fiduciaire en omettant de fournir des avis juridiques indépendants au moment de la négociation des divers accords avec le conseil de la bande en « omettant de négocier au nom de la Première Nation ou en ne l'aidant pas dans ces négociations »[281]. Les arguments avancés dans le mémoire sont élaborés dans l'exposé oral de la Première Nation, où elle affirme que le Canada n'a pas agi avec prudence en approuvant par décret l'accord de 1970. La Première Nation justifie ainsi cette affirmation :

- Le Canada a manqué de *prudence*, parce que certaines décisions ont été prises au sujet du projet de barrage en l'absence des représentants des Affaires indiennes et le Canada n'a pas mis un terme au projet en se fondant sur cette raison[282];
- en 1966, la bande a demandé un avocat et n'en jamais eu[283];
- lorsque Wallace LaBillois semble avoir réglé la question lui-même avec les représentants de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, le Canada n'a

281 Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 37.
282 Transcriptions CRI, 20 février 1997, p. 61 (Murray Klippenstein).
283 Transcriptions CRI, 20 février 1997, p. 67 et 68 (Murray Klippenstein)

pas pris la peine d'examiner si c'était une manière correcte de régler la question[284] et

- le gouverneur en conseil n'aurait pas du approuver la transaction parce qu'elle était « imprudente, inconsidérée et équivalait à de l'exploitation », dans la mesure où les montants prévus dans l'accord de 1970 pour la bande étaient insuffisants.

En guise de réponse, le Canada comptait sur la décision dans le cas de ***Kruger*** comme texte légal pour proposer que les Affaires indiennes aient l'obligation de fiduciaire dès l'instant que la RENB faisait la première proposition de prendre les terres de la réserve Eel River pour construire le barrage en 1962. Fondé sur le raisonnement du juge Urie dans le cas ***Kruger***, le Canada alléguait que « l'obligation précise dans le présent cas est de s'assurer que les Indiens sont convenablement compensés pour la perte de leurs terres, comme faisant partie de l'obligation de fiduciaire pour le bien des Indiens,... » et que la Couronne a le devoir d'agir « avec honnêteté et prudence et dans l'intérêt de la bande » dans la négociation de la position de la bande relativement au projet de barrage. Dans la mesure où les Affaires indiennes ont pris les mesures pour s'assurer que la bande recevait les conseils techniques et juridiques nécessaires pour prendre une décision en toute connaissance de cause, et que la compensation versée finalement à la bande était équitable, la Couronne a ainsi rempli ses obligations de fiduciaire[285].

À notre avis, pour déterminer la nature et la porté des obligations de fiduciaire de la Couronne relativement à la protection des terres de la réserve, il faut examiner avec soin les dispositions réglementaires s'appliquant à la transaction proposée, la nature de la relation entre la bande et la Couronne, ainsi que dans quelle mesure la bande exerce son autonomie au regard des décisions influant sur ses intérêts. Pour analyser l'obligation de fiduciaire du Canada dans ce cas, nous faisons allusion à nos rapports antérieurs sur les cessions de Kahkewistahaw et de Moosomin. Dans ces rapports, nous avons étudié les principales décisions de la Cour suprême du Canada dans ***Guerin*** et ***Apsassin***, parce qu'elles aident à déterminer et à décrire les obligations de fiduciaire de la Couronne dans le contexte de transactions relativement aux terres d'une réserve indienne. Nous ne reprenons pas intégralement nos analyses. Toutefois, la citation suivante du rap-

284 Transcriptions CRI, 20 février 1997, p. 69 (Murray Klippenstein)
285 Mémoire du Gouvernement du Canada, 16 février 1997, p. 56.

port de Moosomin résume les conclusions de la Cour dans *Apsassin* en ce qui concerne la nature et la portée des obligations de fiduciaire du Canada relativement à la cession de terres de réserve.

> [Traduction]
> Les observations de la Cour sur la question de l'obligation de fiduciaire avant la cession peuvent être divisées en deux : celles touchant le *contexte* de la cession, et celles relatives au *résultat* essentiel de la cession. La première catégorie consistait à déterminer si le contexte et le processus utilisé pour obtenir la cession ont permis à la bande de donner un consentement adéquat à la cession selon le par. 49(1), et si elle comprenait bien la transaction. Dans l'analyse qui suit, nous examinerons premièrement si les négociations entre la Couronne et la bande étaient «viciées» et, dans l'affirmative, si cela a affecté la compréhension et le consentement de la bande. Nous étudierons ensuite si la bande a vraiment cédé ou abandonné son autonomie et son pouvoir de décision en faveur de la Couronne.
>
> Essentiellement, les observations de la Cour suprême visent à déterminer si, compte tenu des faits et des résultats de la cession elle-même, le gouverneur en conseil aurait dû refuser son consentement à la cession aux termes du par. 49(4) parce que la transaction de cession était risquée, inconsidérée ou s'apparentait à de l'exploitation[286].

En ce qui concerne la première partie de cette analyse, le rapport Moosomin mentionne que

> [Traduction]
> Au coeur des motifs du juge Gonthier, on trouve la notion selon laquelle «la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, il faut donc respecter leurs décisions[287].» En statuant ainsi, il insiste sur le fait que la bande disposait d'une autonomie considérable pour décider de céder ou non ses terres et que, pour prendre sa décision, elle avait reçu tous les renseignements dont elle avait besoin concernant la nature et les conséquences de la cession. Selon le juge Gonthier, la décision d'une bande de céder ses terres devrait donc être respectée, à moins que la bande n'en ait pas suffisamment bien compris les conditions ou que les négociations avec la Couronne aient été viciées au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et qu'elle avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait[288].

---

286 Commission des revendications des Indiens, *Rapport de l'enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), p. 110. [Italique dans l'original]

287 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 RCS 344, p. 358; [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193 (CSC)

288 Commission des revendications des Indiens, *Rapport de l'enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), p. 111.

Concernant également la première partie de cette analyse, le rapport de la Commission dans Kahkewistahaw a relevé la conclusion du juge McLachlin dans *Apsassin*, selon laquelle « une obligation de fiduciaire prend naissance lorsqu'une personne possède un pouvoir unilatéral ou discrétionnaire à l'égard d'une question touchant une autre personne «particulièrement vulnérable»... [l]a personne qui cède (ou, plus souvent, qui se trouve dans la situation où quelqu'un d'autre a cédé pour elle) son pouvoir sur quelque chose à une autre personne escompte que la personne à qui le pouvoir en question est cédé l'exercera avec loyauté et diligence. Cette notion est la pierre d'assise de l'obligation de fiduciaire »[289]. Aux fins de cette enquête, nous adoptons l'analyse exposée dans le rapport Kahkewistahaw :

> D'après les faits de l'affaire *Apsassin*, le juge McLachlin a conclu que : « Il ressort de la preuve que *la bande escomptait que la Couronne la renseignerait sur les diverses solutions qui s'offraient à elle – et sur les conséquences prévisibles de ces solutions – relativement à la cession de la réserve de Fort St. John* et à l'acquisition de nouvelles terres qui conviendraient mieux à son mode de vie fondé sur le piégeage et la chasse. *La preuve n'étaye pas la prétention que la bande avait renoncé à son pouvoir de décision quant à la cession de la réserve ou qu'elle s'en était remis à la Couronne à cet égard.* » Comme la bande n'avait pas renoncé à son pouvoir de décision concernant la cession à la Couronne, ni ne l'avait confié à qui que ce soit, le juge McLachlin a considéré que «la preuve n'appu[yait] pas l'existence d'une obligation de fiduciaire qui aurait incombé à la Couronne avant la cession de la réserve par la bande ».
>
> L'analyse faite par le juge McLachlin de ce qui constitue une cession ou l'abdication du pouvoir de prise de décision est très brève, certainement parce que les faits qui lui ont été présentés montrent que la bande indienne des Castors avait pris en toute connaissance de cause la décision de céder ses terres de réserve et qu'à l'époque, la décision paraissait éminemment raisonnable. À notre avis, les raisons qu'elle invoque n'indiquent pas clairement si elle était simplement parvenue à une conclusion de fait lorsqu'elle a constaté que la bande n'avait ni cédé ni abdiqué son pouvoir de décision au profit de la Couronne, ou si elle avait l'intention de déclarer qu'en droit, une obligation de fiduciaire n'existe que lorsqu'une bande ne prend absolument aucune part au processus de prise de décision[290].

289 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 RCS 344, p. 358; [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193 (CSC),209.

290 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première nation de Kahkewistahaw relative à la cession des terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), p. 112. Notes supprimées. [Italique dans l'original].

Après avoir examiné d'autres cas jugés par la Cour suprême du Canada, la question des conditions requises pour pouvoir céder son pouvoir de décision à un fiduciaire ou y renoncer en sa faveur, nous poursuivions :

> [Traduction]
> L'affaire *Norberg*[291] comme l'affaire *Hodgkinson*[292] montrent que lorsque le bénéficiaire est obligé de s'en remettre au fiduciaire, le pouvoir de prise de décision peut être cédé ou abdiqué même si, d'un point de vue strictement formel, c'est le bénéficiaire qui prend la décision. Ces deux affaires ne portent cependant pas sur la relation fiduciaire entre le gouvernement fédéral et une bande indienne, et *Apsassin* doit donc être considéré comme le cas faisant autorité en ce qui concerne les obligations de fiduciaire de la Couronne avant la cession. Après examen de cet arrêt, il nous paraît inconcevable que le juge McLachlin ait voulu dire que le simple fait qu'il y ait eu un vote conforme aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la cession exclut la possibilité de conclure qu'une bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de prise de décision. Si c'est là le critère, il est difficile de concevoir des circonstances dans lesquelles on pourrait constater l'existence d'une cession ou d'une abdication.
>
> Nous concluons que lorsque l'on tient compte des obligations de fiduciaire de la Couronne à l'égard d'une bande, il est indispensable de déterminer, par-delà la décision de cession, si le pouvoir de prise de décision a été cédé ou abdiqué en faveur de la Couronne. À notre avis, la décision de céder des terres qui, au premier abord, a été prise par une bande peut tout de même être considérée comme une cession ou une abdication. Le simple fait qu'il y ait eu «ratification» formelle par la bande lors d'une rencontre organisée en bonne et due forme ne devrait rien changer à cette conclusion. À moins que le résultat de l'analyse du juge McLachlin ne soit que le pouvoir de prise de décision est cédé ou abdiqué *dans le seul cas* où une bande a totalement renoncé à ce pouvoir quant *à la forme et au fond*, nous ne considérons pas qu'un vote majoritaire d'une bande en faveur d'une cession soit déterminant. De plus, si le critère n'existe pas qu'il y ait eu renonciation complète en la forme et au fond, nous estimons que les faits de cette cause montrent que le critère a été respecté - le pouvoir de prise de décision de la bande à l'égard de la cession a été cédé ou abdiqué au profit de la Couronne[293].

Bien qu'il ne s'agisse pas ici d'un cas de cession de terres faisant partie d'une réserve, l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Opetchesaht* réaffirme les principes qui s'appliquent également, par analogie, à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Couronne au regard de l'octroi

291 *Norberg* c. *Wynrib*, [1992] 4 WWR 577, p. 622-623 (CSC), juge McLachlin
292 *Hodgkinson* c. *Simms*, [1994] 9 WWR 609, p. 645 (CSC), juge La Forest
293 Commission des revendications indiennes, *Enquête sur la revendication de la Première nation de Kahkewistahaw relative à la cession des terres de la réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), p. 114-115 [italique dans l'original].

d'un permis en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*. Il en ressort clairement des propos du juge Major dans l'affaire *Opetchesaht* :

> D'une part, il est important de protéger les droits de la bande, mais, d'autre part, il faut également favoriser et respecter son autonomie dans la prise des décisions concernant ses terres et ses ressources. ... Tout en gardant à l'esprit ces deux principes d'autonomie et de protection, il convient de préciser que l'art. 37 et le par. 28(2) accordent, selon la nature des droits conférés, différents niveaux d'autonomie et de protection. En effet, l'article 37 établit un degré élevé de protection en ce qu'il exige à la fois l'approbation du gouverneur en conseil et le vote de tous les membres de la bande. Cela indique que l'art. 37 s'applique lorsque des droits importants sur des terres de réserve, habituellement des droits permanents, complets, ou les deux, sont transférés.À l'opposé, le par. 28(2) vise des dispositions moins importantes, et le droit transféré doit avoir un caractère temporaire[294].

Dans sa décision minoritaire relativement à l'affaire Opetchesaht, le juge McLachlin émet un obiter dictum que la Couronne est tenue à une obligation de fiduciaire en cas d'une expropriation de terres faisant partie d'une réserve :

> L'expropriation est le seul mécanisme par lequel les droits des Indiens dans les terres des réserves peuvent faire l'objet d'une disposition permanente en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Lorsque l'intérêt supérieur du public l'exige, il peut y avoir expropriation de droits dans les terres des réserves: art. 35. Cette procédure est réglementée de façon stricte et exige le consentement du gouverneur en conseil, donné par le cabinet, qui a envers les Indiens l'obligation de fiduciaire d'agir dans leur intérêt. Il s'agit d'un mécanisme public et délicat du point de vue politique[295].

Par ailleurs, comme le conseiller juridique du Canada et la Première Nation ont noté dans leurs présentations, le juge Urie a confirmé dans l'arrêt Kruger que la Couronne détient une obligation de fiduciaire à l'égard d'une bande lorsque les terres faisant partie de la réserve de cette dernière sont expropriées en vertu de la *Loi sur les Indiens* :

> ... il est clair que les déclarations du juge Dickson, dans l'affaire *Guerin*, s'appliquaient dans ce cas-là à un rapport de fiduciaire, puisque les Indiens avaient cédé leurs biens-fonds à la Couronne à certaines conditions que cette dernière a

294 *La bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, [1997], non publié, dossier R.C.S. nº 24161, p. 21-22 (par le juge Major).
295 *La bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, [1997], non publié, dossier R.C.S. nº 24161, p. 13(par le juge McLachlin).

> modifiées sans les consulter et sans obtenir leur approbation. Ce n'est pas le cas dans la présente espèce. Néanmoins, aux fins du présent appel, je veux bien reconnaître que le principe énoncé par le juge Dickson s'applique. Lorsque la Couronne a exproprié les terres de la réserve ... il semble que la chose ait eu l'effet de créer le même genre d'obligation fiduciaire envers les Indiens que si les terres de ces derniers avaient été cédées. *Dans le cas de son obligation générale de gérer les biens-fonds au profit des Indiens, la Couronne était ici entre autres tenue de s'assurer qu'une juste indemnité serait versée aux Indiens par suite de la perte de leurs biens-fonds*, tout comme dans l'affaire *Guerin* où elle était tenue de s'assurer que les conditions de location des biens-fonds cédés étaient celles qu'avaient acceptées les Indiens. *En sa qualité de fiduciaire, la Couronne a toute latitude à cet égard; dans la mesure où elle fait preuve d'bonnêteté et de diligence, et où elle agit dans l'intérêt des Indiens, il ne peut y avoir manquement*[256].

Si l'on applique au cas présent le même raisonnement, selon nous, les obligations de fiduciaire de la Couronne en ce qui concerne la cession des terres de la réserve s'appliquent également, par analogie, parce que les deux principes d'autonomie et de protection font partie intégrante du paragraphe 28 (2) et de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. Ainsi, selon les dispositions du paragraphe 28 (2), l'accord de 1970 serait nul juridiquement sans le consentement du ministre et sans l'octroi du permis. Dans le même ordre d'idée, le consentement du gouverneur en conseil était également nécessaire pour une expropriation aux termes de l'article 35 avant qu'il puisse y avoir un transfert de terres conformément aux modalités convenues entre la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick et le conseil de la bande. Compte tenu du contexte, la Couronne avait l'obligation de fiduciaire de protéger la bande contre l'exploitation dans le processus qui a mené à l'accord de 1970, et d'utiliser ses pouvoirs discrétionnaires pour approuver une lettre patente visée au paragraphe (2) 28 et l'expropriation des terres de la réserve aux termes de l'article 35.

D'après les éléments présentés ci-dessus, notre analyse des obligations de fiduciaire du Canada dans ce cas doit répondre aux trois questions suivantes :

1. La compréhension de la bande d'Eel River quant aux conditions de l'accord de 1970 était-elle appropriée ou la conduite des agents du Canada a-t-elle vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de se fier à la compréhension et à l'intention de la bande?

256 *Kruger c. la Reine*, [1986] 1 C.F. 3, p. 48; [1985] 3 CNLR 15 (par le juge Urie). [Italique ajouté].

2. La bande d'Eel River a-t-elle effectivement cédé ou renoncé à son pouvoir de décision relativement à l'utilisation ou l'aliénation des terres de sa réserve?

3. L'accord de 1970 était-il « imprudent, inconsidéré et exploitante » au point que le ministre des Affaires indiennes et le gouverneur en conseil n'aurait pas dû autoriser la lettre patente et l'expropriation?

Nous répondons à chacune des questions l'un après l'autre.

La compréhension de la bande n'est pas appropriée ou les transactions sont viciées

On a présenté au nom de la Première Nation que la Couronne a enfreint son obligation de fiduciaire parce qu'elle n'a pas négocié au nom de la bande et qu'il a manqué de l'aider en s'intervenant entre la bande et des parties tiers tel que prescrit par l'obligation. De plus, la Couronne n'a pas fournit des conseils juridiques à la bande qui conteste l'accord de 1970 parce que « quelques connaissances de ses droits est un prérequis pour approuver une importante transaction qui entraîne des obligations juridiques telle que l'aliénation des terres de la réserve »[297].

Nous admettons que, si l'on démontre que la bande n'a pas saisi la nature ou la signification des négociations ou n'a pas été informée de ce qui se passait, le non-respect du Canada de son obligation de fiducie pourrait en résulter. Cependant, il nous est impossible de conclure que les représentants de la bande à ces négociations ne comprenaient pas la nature et les conséquences prévisibles de l'accord de 1970. L'accord de 1970 était le point culminant de sept ans de négociations prolongées entre la bande et les Affaires indiennes, d'une part et la ville et la RENB d'autre part. Les documents prouvent suffisamment que les représentants de la bande participaient à chaque étape des négociations et qu'ils avaient une compréhension entière et pertinente des dispositions de l'accord de 1970.

Au départ, et abstraction faite de l'opposition manifestée par la bande à l'égard du projet de barrage à cause de ses éventuels effets néfastes sur la pêche, et donc sur ses moyens de subsistance, ses représentants avaient néanmoins envisagé aussi ses avantages potentiels. Comme l'a signalé McKinnon en 1963, la bande s'intéressait aux possibilités d'emploi dans les industries liées au barrage, étant donné que ces emplois seraient à longueur d'année plutôt que saisonniers, et plus sûrs que les recettes tirées des popu-

297 Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 38.

lations fluctuantes de palourdes. La bande a également essayé d'influer sur le choix de l'emplacement du barrage, car elle jugeait que le site en amont serait moins dommageable pour les populations de palourdes que l'embouchure.[298] Notre intention ici n'est pas de prétendre que la bande ait jamais été un ardent promoteur du barrage, mais plutôt qu'elle en a perçu certains avantages potentiels et qu'elle a tenté d'influencer les modalités de sa construction et de mousser les avantages que pourraient en tirer ses membres.

Dès qu'on a initialement proposé le barrage, les représentants de la bande ont activement participé aux négociations qui devaient permettre à la construction d'aller de l'avant. Il ressort également des documents que, dès le tout début, la bande comprenait parfaitement bien que la construction du barrage ait des effets potentiellement dévastateurs sur la pêche aux palourdes. C'est en fait la bande elle-même qui a attiré l'attention d'Affaires indiennes sur cet aspect de la proposition afin qu'on le prenne en considération lors des négociations sur les indemnisations. La bande a souvent réaffirmé ce point de vue pour contrer les opinions de divers responsables des autorités, notamment M. Medcof en 1963, selon lesquels les effets du barrage sur la pêche étaient incertains ou tout au plus négligeables.[299] La bande a également participé à l'élaboration de la stratégie qui devait lui permettre de résister au choix du Site 2 comme emplacement du barrage, en invoquant des opinions d'experts et en refusant aux autorités l'accès aux terres de la réserve pour faire les relevés d'arpentage préliminaires.[300]

La bande a continué à être un participant actif aux négociations portant sur le règlement du projet de barrage. Elle a directement soumis ses préoccupations à la ville et, plus tard, à la RENB; et ensuite à Affaires indiennes, pour agir en son nom. La participation de la bande aux négociations est avérée, entre autres, par ce qui suit :

- la bande a pris pour position initiale de s'opposer à la construction du barrage sur le Site 2, ce qui a eu pour effet – par coïncidence ou indirectement – que la ville a opté pour le Site 1;

298 J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne des Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 26 novembre 1962, Dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 157).

299 F.B. McKinnon, superviseur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, au chef intérimaire, Réserves et fiducie, Affaires indiennes, 27 février 1962, Dossier du MAINC 271/31-5-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 126).

300 J.M. Sheane, surintendant, Agence indienne des Miramichi, à V.J. Caissie, superviseur régional adjoint, Bureau régional des Maritimes, 24 septembre 1962, MAINC, Dossier 271/31-5-13-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 146).; cri 157

- la bande a clairement énoncé son point de vue à plusieurs rencontres durant les négociations, dont certaines convoquées par la bande elle-même, et en l'absence de représentants d'Affaires indiennes.[301] À aucune de ces occasions, comme nous l'indiquons plus bas, ne peut-on dire que les représentants de la bande aient fait autre chose qu'exprimer la prise de position de la bande et promouvoir les intérêts de celle-ci. Pas plus qu'il n'y a le moindre indice dans ces discussions que la bande n'était pas capable de défendre ses propres intérêts;
- la bande a contribué à l'évaluation et à la proposition du niveau approprié d'indemnisation, ayant avancé plusieurs propositions et estimations, et ayant également proposé ou accepté le recours à un tiers – un expert – qui arriverait à une évaluation définitive;[302]
- la bande a également participé au processus de règlement des différends avec la ville et la RENB à partir du moment où la bonne foi a commencé à s'éroder autour de la question des emplois, avançant de nouvelles suggestions quant à la façon d'aborder ce problème, et adoptant par ailleurs une ligne dure avec la ville.[303]

À notre avis, les représentants de la bande étaient parfaitement au courant de la nature des échanges concernant le barrage et les implications de la transaction. Au pire, la construction du barrage signifiait la destruction totale des moyens de subsistance que la bande tirait de la pêche dans l'anse de la Rivière à l'Anguille. Parallèlement, il y avait là un potentiel d'amélioration des possibilités d'emploi dans les industries de la ville de Dalhousie et ses envi-

301 Rencontre du 21 janvier 1963 (Ville, Affaires indiennes, Bande); du 28 mars 1963 (Ville, Bande); du 9 avril 1963 à laquelle la BCB a été adoptée (Ville, Affaires indiennes, Membres de la bande); rencontre pour régler des problèmes relatifs au travaux en cours (Lettre de Sheane du 4 juin 1963) (Ville, Affaires indiennes, Bande); rencontre pour discuter du fait que les emplois prévus dans la BCB de 1963 n'étaient pas générés, à la demande de la bande, et tenue le 23 avril 1964 (Ville, Affaires indiennes, Bande); rencontre du 5 avril 1966 (Ville, Affaires indiennes, membre du conseil de bande); rencontre du 18 mai 1966 (Ville, Affaires indiennes, Bande); voir aussi Pièce 3 de la CRI, soit les procès-verbaux de diverses réunions avec la ville et(ou) Affaires indiennes; CRI 363 relate une conversation entre Wallace LaBillois et la RENB; CRI 384 est la lettre de McNutt indiquant que sa note de service « se basait sur des négociations directes avec la bande »; J.H. MacAdam, administrateur des terres, à P. MacNutt, avocat, ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 9 janvier 1969, Dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 393) indique que l'Entente définitive avait été soumise à l'approbation de la bande.

302 Voir McKinnon, rapport du 1er avril 1963 sur sa réunion avec la bande pour déterminer une indemnisation adéquate

303 Voir CRI 258; McKinnon a écrit des lettres à diverses parties sur suggestion de la bande; également, rencontres convoquées le 5 avril 1966 et le 18 mai 1966 pour discuter des problèmes; également CRI 292; le procès-verbal de la réunion du 1er mai 1968 indique que « les Indiens et les responsables d'Affaires indiennes » avaient été en pourparlers avec la direction du chantier pour aborder les questions d'emploi (Pièce de la CRI nº 3, page 2);

rons, et le conseil de la bande a essayé d'exploiter cette possibilité au maximum durant les négociations. Il est amplement évident que, pour quelle que raison que ce soit – manque d'effort, discrimination systémique ou conditions échappant totalement à la volonté des parties contractantes –, l'emploi pour les membres de la bande ne s'est jamais concrétisé de façon significative malgré les engagements de la ville de Dalhousie en 1963. Néanmoins, des négociations prolongées entre la bande, le Canada et la RENB ont abouti à l'accord de 1970 qui prévoyait le paiement d'un montant considérable pour indemniser la bande. En guise d'emploi, la bande a obtenu un engagement de la RENB, selon lequel elle paierait un montant annuel pour l'eau pompée, jusqu'à un maximum de 27 375 $ par année, montant qui serait renégocié après vingt ans. Dans ces circonstances, il nous est, par conséquent, impossible de conclure que la Première Nation n'ait pas compris la nature et les conséquences de cette transaction, au point qu'il faille en invalider l'application.

Mais tout en arrivant à cette conclusion, il nous faut cependant prendre en considération les témoignages produits lors de la session communautaire que, entre autres, la bande n'a jamais vraiment su clairement à l'époque ce que seraient les effets du projet sur la pêche[304], qu'on n'avait pas offert à la bande de conseils juridiques indépendants[305], et que divers membres de la bande n'étaient pas au courant de la nature des négociations concernant le barrage. Comme nous l'avons mentionné, aucune des parties, y compris M. Medcof, n'était tout à fait sûre de ce que seraient les effets du projet sur la pêche. Cependant, la bande était d'accord d'autoriser la construction du barrage au site nº 2 à la condition que M. Medcof et le Office des recherches sur les pêcheries définiraient la portée des pertes de la bande relativement à la pêches aux palourdes et d'éperlan aux fins de déterminer le montant de la compensation. Dans la mesure où la bande était au début intéressée aux possibilités de création d'emplois, il a été convenu que la ville aurait droit à une réduction de 5 % du montant de la compensation à payer à la bande pour tout membre de sexe masculin de la bande qui serait embauché par la ville ou l'industrie locale. En ce qui concerne le second point relativement aux conseils juridiques indépendants, nous y reviendrons plus tard dans ce rapport. Enfin, nous ne sommes pas convaincus que la connaissance et la compréhension des problèmes liés au barrage étaient restreintes au sein du conseil de bande puisque par suite d'une réunion générale de la bande qui a

304 ex. témoignage de Peter Simonson (Transcription de la CRI, p. 67); témoignage d'Alfred Narvie, p. 77.
305 ex. témoignage d'Alfred Narvie (Transcription de la CRI, p. 76).

eu lieu en 1963, 24 sur 25 électeurs ont appuyé les clauses de la résolution de 1963 du conseil de la bande. En outre, étant donné la nature prolongée des négociations, il est juste de supposer que cette question devait souvent faire l'objet de discussion non officielle entre les membres de la bande. Même si nous acceptons le fait que les membres de la bande n'étaient pas au courant des détails de l'accord de 1970, il ne nous appartient pas de remettre en question l'autorité des personnes désignées par la Première Nation pour la représenter durant ces négociations, sans compter qu'on ne nous a pas particulièrement demandé de le faire. Par conséquent, nous nous abstenons à cet égard.

Ayant conclu que le conseil de bande comprenait parfaitement et pertinemment les dispositions de l'accord de 1970, il nous faut examiner si la conduite des agents a vicié les négociations de telle façon qu'il ne serait pas prudent de se fier à l'accord comme expression de la compréhension et de l'intention des parties. En abordant cette question, nous constatons que dans nos rapports sur ***Kahkewistahaw*** et ***Moosomin***, les échanges entre le Canada et les bandes étaient caractérisés par des motivations spécieuses de la part de l'État. Ces échanges étaient plus particulièrement « entachés » par le fait que le Canada avait un suprême intérêt politique à obtenir la cession des terres qui avaient été réservées pour les bandes qui avaient des revendications dans ces causes. Au vu de cette contradiction majeure entre l'intérêt de la bande et des intérêts des tierces parties, et étant donné que le Canada avait lamentablement manqué à son obligation d'arriver à un quelconque équilibrage entre ces intérêts divergents, force était pour nous de conclure que l'obligation fiduciaire du Canada n'avait pas été convenablement honorée.

Le cas qui nous occupe actuellement est fort différent. Contrairement aux circonstances dans ***Kahkewistahaw*** et ***Moosomin***, les échanges dans ce cas ne se sont pas faits sur l'initiative de la bande ou du Canada, mais à celle de la Province du Nouveau-Brunswick et de la ville de Dalhousie. Il n'y aucune évidence que la Couronne fédérale défendait la cause de la province ou de la ville, sous l'influence des conflits d'intérêt et des pressions. La bande et le Canada se trouvaient, par contre, dans une position de réagir d'une façon pertinente à des actions de la Province et de la ville lesquelles agissaient dans leur propre intérêt sans prendre en considération les effets que ce projet pourrait avoir sur la bande.

Et dès le moment où la construction du barrage a été proposée en 1962 jusqu'aux négociations qui aboutissaient à la signature de l'accord de 1970, les responsables des Affaires indiennes ont agi avec constance et de manière

persistante pour veiller aux intérêts de la bande. Au cours de ces interminables négociations, les responsables des Affaires indiennes toujours agi comme des défenseurs sans équivoque et puissants de la bande. Nous constatons en outre que, dans les limites de leurs obligations à l'égard de l'ensemble du public canadien, ils ont agi ***uniquement*** dans l'intérêt de la bande.

Dès le départ, lorsque la Province et la ville en étaient encore au stade de la recherche des moyens pour donner suite à la promesse du premier ministre provincial Robichaud d'accroître l'approvisionnement en eau de la ville de Dalhousie de 300 000 gallons de plus par jour, Affaires indiennes s'est manifesté pour la première fois au nom de la bande pour s'assurer que les responsables de la planification du projet tiendraient compte des intérêts de celle-ci.[306] Certes, à l'époque, l'Office des recherches sur les pêcheries avait laissé entendre que les parcs à palourdes menacés n'étaient pas de grande valeur, mais la bande avait répliqué qu'elle obtenait 50 % de sa production de ces parcs. Les Affaires indiennes avaient accepté cette prise de position et agi, dès le début, comme défenseur incontournable des intérêts de la bande.

Il importe également de réitérer le fait que le conseil de bande voyait le projet de barrage comme potentiellement bénéfique à cause des possibilités d'emploi améliorées pour les membres de la bande. Par conséquent, au début, la bande n'y était pas totalement opposée (bien qu'elle fût opposée au choix du Site 2). Elle avait cherché plutôt un moyen de réduire au minimum l'impact potentiel du barrage sur la pêche, tout en cherchant à maximiser son potentiel bénéfique pour la bande.

Le Canada et ses agents, surtout McKinnon, Sheane et leurs successeurs, ont agi dans l'intérêt de la bande, notamment

- en obtenant, en consultation avec la bande, des avis de spécialistes pour les aider à convaincre la Province et la ville de l'incidence négative que le barrage aurait sur la bande s'il était situé à l'embouchure de l'anse;[307]

306 F.B. McKinnon, superviseur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, au chef intérimaire, Réserves et fiducie, Affaires indiennes, 27 février 1962, Dossier du MAINC 271/31-5-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 126).

307 J.M. Sheane, surintendant, Agence indienne des Miramichi, à V.J. Caissie, superviseur régional adjoint, Bureau régional des Maritimes, 24 septembre 1962, Dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 146).

- en continuant à défendre la préférence de la bande pour le site en amont, à l'encontre de témoignages d'experts qui concluaient qu'il n'y aurait pas de différence considérable entre les deux sites;[308]
- en cultivant au sein de la RENB et auprès de la ville un sens des responsabilités pour justifier l'indemnisation de la bande pour ses pertes potentielles résultant du projet de barrage, alors qu'il n'était pas clair du tout si la bande avait légalement droit à une telle indemnisation dans la mesure où n'étaient pas clairs non plus la nature et la portée du traité de la bande et de ses droits riverains;[309]
- en mettant de l'avant de façon adéquate et responsable l'évaluation faite par la bande elle-même de ses pertes potentielles, et en retenant les services d'expertise d'une tierce partie pour établir les pertes réelles à la moisson de palourdes en conséquence du barrage;
- en mettant de l'avant de façon adéquate et responsable les objectifs d'indemnisation de la bande – à savoir que les pertes soient compensées par des emplois permanents pour des membres de la bande;
- en essayant de négocier avec la ville, les employeurs et syndicats locaux, et la RENB – et(ou) faire pression sur eux – afin qu'ils fassent des efforts pour trouver de l'emploi pour les membres de la bande, aidant ainsi la ville à respecter ses engagements à cet égard;
- en négociant pour le compte de bande afin d'essayer de parvenir à un règlement équitable et en cherchant à amender diverses dispositions de l'Entente pour mieux protéger ses intérêts.

Il ne nous semble pas y avoir de doute que les négociations concernant le barrage ont été très ardues. De par leur nature prolongée, elles ont été extrêmement onéreuses pour la bande alors que celle-ci attendait que la ville et la RENB honorent respectivement les obligations des engagements qu'elles avaient pris de bonne foi au début des négociations, surtout en ce qui a trait aux emplois pour les membres de la bande. Toutefois, ces difficultés ne résultaient en aucune façon d'un quelconque manquement à leur devoir de la part d'Affaires indiennes ou de ses agents. Nous jugeons que, tout au long des

308 J. H. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, le 26 novembre 1962, dossier du MAINC 271/31-13-3-1 (Dossier de la CRI, p. 157).

309 Ajules D'Astous, chef, Développement économique, Affaires indiennes, Citoyenneté et Immigration, Ottawa, au superviseur régional, Maritimes, 18 décembre 1962, Dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 162-163).

négociations, ceux-ci ont eu une conduite irréprochable, ont agi uniquement dans l'intérêt de la bande et ne se sont compromis en aucune manière.

En arrivant à cette conclusion, nous sommes parfaitement conscients que cela peut paraître peu convaincant que de simplement arriver au constat que « ce n'était pas de la faute du Canada » si d'autres parties ont manqué à leurs engagements et n'ont pas assumé leurs responsabilités. Il n'en demeure pas moins, comme l'a fait remarquer la bande elle-même, que la marque de distinction d'une analyse fiduciaire n'est pas de tenir le fiduciaire responsable d'adhérer à une norme de perfection absolue, surtout lorsqu'elle est mesurée *a posteriori*. Par conséquent, même si on peut discuter le fait que la Couronne n'aurait pas dû autoriser la construction du barrage sans un accord ayant force exécutoire relativement à l'indemnité sous forme d'emploi pour les membres de la bande, nous devons prendre en considération ce qui était raisonnable à ce moment là. À notre avis, il n'était pas judicieux pour le Canada d'autoriser la construction sur la base de la résolution de 1963 du conseil de la bande et d'accepter le fait que les parties en cause avaient en bonne conscience l'intention de respecter les obligations de leurs engagements. Il a été également convenu que l'étendue des répercussions du barrage sur la pêche de la bande ne pouvait être déterminée qu'après qu'un certain nombre d'enquêtes soient réalisées entre 1963 et 1967. Bien que les promesses de la ville et de la RENB au regard de la compensation et de l'emploi soient restées lettre morte jusqu'en 1970 au plus tôt, il n'y aucune preuve que la conduite des responsables des Affaires indiennes ait constitué un manquement au devoir dont il faudrait maintenant tenir le Canada responsable.

Nous avons tout d'abord affirmé que nous ne pouvions conclure que le Canada avait intérêt à avancer le projet du barrage; c'est cependant ce que la province et la ville ont fait. Nous trouvons qu'aucun conflit d'intérêt n'est apparu entre le Canada et la bande. Il est vrai, comme le soutient la Première Nation, que la bande demande en 1966 de rencontrer un avocat quand les rapports concernant l'emploi avec la ville commencent à se détériorer[310]. Cependant, tout ce qu'il réussit à obtenir, c'est une rencontre avec un « un conseiller juridique de la Direction générale », et non pas un avis indépendant afin de discuter le statut de l'accord avec la ville et les recours juridiques accessibles à la bande. Pour des raisons obscures, il n'existe aucun fait probant sur la tenue d'une telle rencontre. Cependant, brièvement après,

310 Mémoire de la Première Nation de Eel River Bar, 13 février 1997, p. 28.

M. Medcof termine sa troisième et dernière enquête sur les populations de palourdes et les Affaires indiennes continuent de faire des pressions afin d'obtenir le paiement pour indemniser équitablement la bande. D'après les preuves dont nous disposons, la bande a eu l'intention de rencontrer des experts de son choix afin de définir sa position sur le barrage[311]. Encore là, il n'existe aucune preuve formelle sur la tenue d'une telle rencontre, mais il est clair que la bande ne se considérait pas comme incapable de demander un avis indépendant, comme pouvait le fournir le Canada. À la lumière de toutes les preuves dont nous disposons, nous trouvons qu'il n'est pas dans les obligations du Canada de fournir un avis juridique indépendant.

Puisque nous ne disposons aucune preuve qu'il y a effectivement un conflit d'intérêt entre le Canada et la bande, le Canada n'est pas tenu de fournir des conseils juridiques indépendants à la bande pour assurer que les intérêts de cette dernière étaient convenablement représentés. L'obligation du Canada était de fournir des conseils et des renseignements concernant la nature et les conséquences prévisibles de la transaction. Pour s'acquitter de cette obligation, les Affaires indiennes ont cherché et obtenu des conseils juridiques et techniques pour la bande, et ont agi d'une façon responsable et prudente au cours des négociations. De plus, la bande savait qu'elle pouvait chercher des conseils juridiques indépendants mais a préféré ne pas le faire pour des raisons que l'on ne peut pas saisir clairement d'après les registres.

Pour ce qui est des dispositions de l'accord de 1970, nous ne pouvons mieux nous exprimer que le juge d'appel Urie dans l'arrêt ***Kruger c. la Reine*** :

> En réalité, [les membres de la Première Nations] ont accepté les paiements quoique de mauvais gré. Les sommes versées correspondaient aux évaluations indépendantes soumises aux deux parties, lesquelles ont été effectuées après de longues négociations et après que l'agent des Indiens et d'autres hauts fonctionnaires de la direction des Affaires indiennes eurent fait maintes démarches pour le compte des Indiens. *Selon les prétentions des appelants, la Couronne aurait pu, dans ces conditions, réussir à échapper à l'accusation d'avoir manqué à son devoir de fiduciaire uniquement si dans chaque cas, elle s'était entièrement pliée à leurs exigences ou si elle s'était complètement retirée des négociations. Or, par suite de ses autres obligations, il lui était impossible de le faire.* Dans ces conditions, la Couronne était tenue d'assurer au mieux la protection des intérêts de tous ceux dont ses représentants étaient responsables. Le gouverneur en conseil est devenu l'arbitre final. *Toutefois,*

311 R.M.J.J. Guillas, surintendant, Agence indienne de Miramichi, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Direction générale des affaires indiennes, ministère des Affaires indiennes, Ottawa (Ontario), le 23 janvier 1970, Dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 446).

> *en fin de compte, si les appelants avaient été si mécontents des expropriations et des offres de la Couronne, ils auraient pu demander à la Cour de l'Échiquier de trancher le litige.* Mais pour une raison ou une autre, ils en ont décidé autrement. Ils ont accepté l'offre de la Couronne; or, *dans le cas du lot B du moins, l'offre correspondait au montant qu'ils avaient proposé.* Je ne vois pas comment ils pourraient maintenant contester à bon droit, après tant d'années, les règlements qu'ils avaient acceptés[312].

Le contexte dans lequel l'arrêt *Kruger* a été rendu est clair : il s'agit d'un cas d'expropriation où le gouvernement fédéral était aussi le pouvoir exproprian. Dans le présent cas, les motifs du juge Urie s'appliquent avec d'autant plus de forces parce que le Canada n'a pas eu besoin d'équilibrer ses intérêts contradictoires, comme ce fut le cas dans l'arrêt *Kruger*. Ici, on lui demande de simplement laisser tomber ses obligations fiduciaires, aussi le fait-il en agissant dans l'intérêt de la bande tout au long du processus de négociation.

En résumé, nous pouvons conclure qu'il n'existe tout simplement aucune preuve démontrant que les Affaires indiennes n'avaient pas à coeur d'autres intérêts que ceux de la bande. En outre, dans le présent cas, nous n'hésitons pas à penser que les représentants du Canada ont agi en toute honnêteté, avec prudence et au profit de la bande d'Eel Rive. Donc, bien que la bande ait subi de nombreux préjudices au cours du processus menant au règlement, ces préjudices n'ont pas été causés par un manquement aux obligations de fiduciaires ou par une renonciation des responsabilités de la Couronne. Nous trouvons que l'agir du Canada durant les négociations n'a aucunement été « entaché », comme le soutient *Apsassin*, de sorte qu'il ne serait pas prudent de se fier à l'accord de 1970 comme expression de la compréhension et des intentions véritables de la bande. Par conséquent, étant donné l'absence de preuve irrésistible que la bande ne saisit pas tout à fait la nature de l'accord de 1970 ou que la conduite de la Couronne a, en quelque sorte, entaché les transactions, l'approche axée sur l'intention énoncée par le juge Gonthier dans l'affaire *Apsassin* doit prévaloir parce que « la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, et, pour cette raison, leurs décisions doivent être respectées et honorées »[313].

---

312 *Kruger c. la Reine*, [1986] 1 CF, p. 53-54 (C. féd. d'appel) (par le juge d'appel Urie) [Italique ajouté]
313 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. le Canada* (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien) [1995] 4 R.C.S. 344; [1996] 2, CNLR 25, p. 31. (Ci-après Apsassin)

Dans quelle mesure la bande a-t-elle cédé ou renoncé effectivement à son pouvoir de décision?

Dans l'affaire Apsassin, le juge McLachlin, tout en concluant que les bandes appelantes n'ont pas renoncé à leur droit de décider de céder les terres de la réserve, relève les faits suivants, que le juge de première instance a trouvés :

> [Traduction]
> [...]
> . Qu'ils avaient auparavant discuté de ce sujet au cours d'au moins trois réunions régulières où étaient présents des représentants du ministère;[...]
>
> 4 Qu'à la rencontre portant sur la cession même, le sujet a fait l'objet de longues discussions autant entre les Indiens qu'avec les représentants ministériels avant la signature de la véritable cession;
>
> 5 Que [les représentants de la Couronne n'ont pas] tenté d'influencer les demandeurs ni avant ni pendant la rencontre portant sur la cession même, mais qu'au contraire, il semble qu'ils ont traité le sujet le plus consciencieusement possible;
>
> 6 Que Monsieur Grew [l'agent local des Indiens] a expliqué en détail aux Indiens les conséquences d'une cession [...][314]

Donc, selon l'opinion du juge McLachlin, l'équilibre entre l'autonomie de la bande et l'obligation de protection de la Couronne n'exige pas que le Canada ***prenne une décision*** au nom de la bande. Le Canada avait plutôt le devoir de fournir les outils et les renseignements nécessaires à la bande pour qu'elle puisse prendre la décision elle-même. À la lumière des faits qui ont été présentés au juge de première instance, le juge McLachlin conclut que la Couronne s'est acquittée de cette obligation.

Nous trouvons que, d'après les faits qui dont nous disposons, nous devons tirer la même conclusion. Il n'y a aucune preuve concluant que le conseil de la bande n'était pas à même de prendre une décision à propos du projet du barrage. Au lieu, comme il a été mentionné plus haut, nous pensons que le conseil a été un défenseur compétent et résolu de ses propres droits et intérêts. Toutes les décisions prises lui appartenaient en propre, même si elles l'ont été avec l'aide des Affaires indiennes et d'autres parties. Nous pouvons donc conclure que la bande n'a pas cédé ou renoncé à son pouvoir de prise de décision concernant l'utilisation ou l'aliénation des terres de la réserve.

---

314 Apsassin, p. 41.

Obligation de la Couronne de prévenir une transaction imprévoyante ou constituant de l'exploitation

Précédemment, nous avons étudié la position de négociateur et de partie de la bande et ce, sous l'angle de la procédure de la transaction. Le motif ultime sur lequel nous devons nous pencher est le résultat *positif* du règlement. Comme il a été mentionné auparavant, il est de l'obligation du gouverneur en conseil de rejeter un accord « insensé, imprévoyant ou exploitant », sans égard au consentement donné par la bande. Essentiellement, cette obligation, émanant du rôle de protection que doit jouer la Couronne auprès des bandes indiennes, exige que le ministre des Affaires indiennes ou que le gouverneur en conseil, suivant le cas, refuse son consentement à un accord insensé, imprévoyant ou autrement exploitante.

Afin d'établir si le consentement a été donné à la transaction selon ce qui vient d'être décrit, il nous faut déterminer si, étant donné les circonstances, les motifs de la bande concernant l'accord de 1970 étaient adéquats, du point de vue de la bande à ce moment. Selon la Première Nation, le consentement donné est entaché du caractère insensé, imprévoyant ou exploitant, et ce, pour deux motifs : premièrement, aucune disposition de l'accord de 1970 ne fait mention de l'emploi et, deuxièmement, la compensation prévue par la RCB de 1963 ne couvre des pertes que pour une période de sept ans. La bande a présenté les dispositions de l'accord de 1995 pour prouver l'inadéquation de l'accord de 1970.

Le Canada, quant à lui, affirme que la compensation finalement versée en vertu de l'accord de 1970 suffit à compenser la bande pour les dommages causés à la pêche et pour l'utilisation des terres et qu'aucune preuve présentée ne peut mener à la conclusion que les montants fixés sont déraisonnables.

Il nous est nécessaire, pour évaluer ces positions, de comparer les diverses propositions. De cette manière, nous prenons aussi note du fait que les négociations n'ont jamais exclusivement porté sur un règlement monétaire, mais qu'elles ont aussi fait place à diverses propositions sur les échanges de terrain, l'emploi, les possibilités de développement, l'argent et le droit de réversion à l'égard d'un terrain.

TABLEAU 1

Comparaison des dispositions contenues dans la RCB de 1963 et dans l'accord de 1970

Clauses	RCB de 1963	Accord de 1970
Terre	4 000 $ pour environ 49 acres (environ 81 $/acre)	15 000 $ pour environ 115 acres (environ 130 $/acre)
Compensation pour dommages	compenser la perte des palourdes au taux de 1,50 $ par sceau perdu pour la totalité de la pêche des palourdes x ½ (ce qui représente la ½ des intérêts de la bande dans la pêche des palourdes) jusqu'à un maximum de 50 000 $	25 000 $ pour dommages, blessures et pertes causés par l'édification et l'exploitation du barrage, du système d'approvisionnement en eau et du réservoir d'Eel River Un seul paiement de 9 591,12 $ au moins
Droits de pompage	aucun	paiement annuel pour l'eau pompée d'au moins 10 000 $ et de moins de 27 375 $, pendant 20 ans (200 000 à 547 500 $)
Type de transfert	expropriation	paragraphe 28(2) permis pour conduite d'eau, pompe et route d'accès et système et expropriation du réservoir (avec droit de réversion pour toutes les terres)
Disposition sur l'emploi	pour chaque homme indien qui obtient un emploi permanent à temps plein, la compensation pour les dommages causés au stock de pêche est réduite de 5 %	aucune
Autre	Étude de faisabilité pour construire un bassin destiné à la pêche au truite afin d'attirer des touristes	La bande retient le droit de construire et d'entretenir une marina commerciale sur les terres de la réserve à côté du réservoir
montant total	maximum de 54 000 $; sans droit de réversion à l'égard d'un terrain	249 591,12 à 597 091,12 $, avec droit de réversion à l'égard de toutes les terres

Il est clair que l'accord de 1970 accorde à la bande un règlement monétaire beaucoup plus important qu'il ne l'était prévu dans la RCB de 1963. Selon la Première Nation, le fait que des montants plus généreux ont été définitivement payés à la bande en vertu des clauses de l'accord de 1970 ne constitue pas une preuve concluante que les montants accordés à la bande ne sont pas entachés du trait d'exploitation. Cette question peut être néanmoins tranchée grâce à l'analyse de M. Medcof sur les dommages causés à la pêche, analyse qui constitue une base de comparaison solide.

En 1963, les parties sont d'accord pour dire qu'il est nécessaire qu'un expert en la matière mène une étude des dommages véritables de la bande,

parce qu'il n'est pas certain si le barrage a une influence sur la pêche et, dans l'affirmative, de quelle manière. Les parties se montreraient donc imprudentes de s'entendre sur un montant sans une évaluation des véritables dommages. Pour cette raison, il est conclu que M. Medcof, aidé de son personnel, mènera cette évaluation. Bien qu'on ait soulevé que certaines hypothèses de départ de M. Medcof ont « irrité » la bande[315], et que le dossier historique mentionne que la bande « a soulevé une vive objection » à propos de la façon dont ce dernier considère le véritable revenu découlant de la pêche des palourdes avant qu'il ait terminé son étude, aucun argument dont nous disposons ne vient démentir le fait que M. Medcof est un expert objectif en cette matière. À vrai dire, considération prise des commentaires personnels qu'il a ajoutés à son étude définitive, sur laquelle se fie la bande, nous pensons que la motivation de M. Medcof ne tenait qu'à la production d'un rapport qui reconnaît avec impartialité et consciencieusement les véritables dommages causés à la bande. L'adéquation des compensations prévues à cet effet dans l'accord de 1970 peut, dans une certaine mesure, être jugée par rapport à ses études, sur lesquelles les parties se fient.

Dans son rapport sur ses études, M. Medcof mentionne que son mandat comporte deux volets : trouver si la réduction de la pêche des palourdes est directement liée à la construction du barrage sur la rivière Eel et mener « l'évaluation la plus équitable qui soit » des dommages causés à la pêche des Indiens[316]. Il conclut que les dommages qu'il a identifiés sont directement liés à la construction du barrage. Dans sa réponse au second volet, il mentionne qu'il existe quatre façons de calculer les dommages causés à la bande, dont les résultats se situent entre 742 et 10 094 seaux (ces chiffres s'étalent tous deux sur une période de sept ans). Selon lui, le dernier résultat est le plus équitable : au lieu de supposer que les Indiens constituaient, avant la construction du barrage, la moitié des pêcheurs de palourdes, il traduit les véritables dommages dont souffre la bande. À cause d'un certain nombre de facteurs, dont l'augmentation des pêcheurs non Indiens dans cette région, la diminution dans la pêche équivaut en fait à environ 70 % des récoltes de la bande de l'époque d'avant la construction du barrage, soit une perte de 10 094 seaux.

Un simple calcul permet de trouver que 10 094 seaux d'une valeur de 1,50 $ équivalent à 15 141 $. Le montant prévu en vertu de l'accord de 1970

315 Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 28

316 J.C. Medcof, *Third Survey of Eel River Cove, N.B., Soft-shell Clam (Mya arenaria) Population*, Pièce 2 de la CRI, vol. 1, patte 20, p. 41.

s'élève à 25 000 $. À première vue, l'accord de 1970 est supérieur au montant auquel l'on arrive d'après la méthode de M. Medcof. Même si l'on présume que le revenu annuel moyen d'avant la construction du barrage est perdu *en totalité* (ce qui n'est pas la projection de M. Medcof, puisqu'il maintient que les cueillettes annuelles continueront vraisemblablement d'être en moyenne de 620 seaux), le montant s'élève alors à 21 651 $.

Cependant, la bande soutient que le manque d'impartialité et d'équité de la compensation prévue en vertu de l'accord de 1970 est mieux formuler dans les commentaires confidentiels dont M. Medcof a accompagné sa dernière étude sur la population des palourdes[317]. Il faut se rappeler que, selon M. Medcof, la RCB de 1963 favorisait l'intérêt de la ville au détriment de celui de la bande, notamment :

> [Traduction]
> (1) La ville devait jouir d'avantages et de bénéfices; la bande indienne devait obtenir des compensations conditionnelles pour de possibles pertes. (2) Les bénéfices de la ville devaient perdurer; les compensations que recevaient les Indiens étaient incomplètes et ne couvraient les pertes possibles que pendant sept ans. (3) La valeur de l'investissement de la ville dans le barrage devrait augmenter lorsque la valeur des biens immobiliers sera à la hausse, tandis que le prix du seau de palourdes (1,50 dollars) est fixe en vertu du contrat[318].

Si nous étudions en premier lieu la dernière de ces affirmations, nous remarquons qu'à l'époque où M. Medcof a mené son étude, le prix du seau de palourdes a augmenté de 50 % pour se fixer à 2,25 4. D'après le calcul, 10 094 seaux d'une valeur de 2,25 $ chacun donne 22 711,50 $. Comme mentionné plus haut, l'accord de 1970 prévoit une compensation de 25 000 $.

Deuxièmement, M. Medcof considère qu'il est injuste que la bande ne reçoive des indemnités pour les dommages causés que pendant sept ans, alors que la ville profite perpétuellement de bénéfices. À cette époque, les parties en cause souhaitaient remplacer les revenus provenant de la pêche des palourdes par des emplois permanents en industrie pour les hommes de la bande. Que ce soit à cause de la discrimination systémique, du taux élevé de chômage ou d'autres facteurs dont nous avons parlé plus haut, les membres de la bande n'ont pas trouvé d'emplois. Cet état des choses ne signifie aucunement que le Canada a manqué à ses obligations fiduciaires.

317 Mémoire de la Première Nation de Eel River Bar, paragraphe 115.
318 Medcof à McKinnon, le 22 décembre 1967, Documents de la CRI, p. 323.

Par contre, il faut bien comprendre que les activités de pêche de la bande ont subi une importance réduction qu'aucun emploi n'est venu remplacer ce manque à gagner. Cela étant dit, il n'est pas insensé pour les parties de limiter à sept ans la compensation pour perte de revenu parce qu'il semble qu'elles supposent qu'il faudrait sept ans pour les membres de la bande de trouver d'autres sources d'emploi pour remplacer leur perte de revenu de la pêche. En tout cas, s'attendre à une compensation pour perte de revenu qui se poursuit indéfiniment n'est pas fondé parce qu'un tel arrangement n'encourage pas les gens à chercher d'autres sources d'emploi pour alléger leurs pertes.

Dans l'analyse définitive, les préoccupations de M. Medcof concernant l'iniquité de la RCB de 1963 ont été effectivement tenues compte dans l'accord de 1970. En plus de la somme forfaitaire de 25 000 $, l'accord de 1970 prévoit des droits de pompage annuels allant de 10 000 à 27 375 $, selon le volume d'eau pompée du réservoir. En d'autres termes, les bénéfices de la bande sont directement liés au montant des « bénéfices » que la ville retirerait sous forme d'eau pompée à partir du réservoir[319]. Avec cette conclusion, nous ne nous attardons pas aux « améliorations » relatives à l'accord de 1970 et à la RCB de 1963, même si nous avons démontré que l'accord de 1970 n'est pas entaché du caractère exploitant. Au lieu, notre attention se pose sur le barème provenant de l'analyse objective de l'Office des recherches sur les pêcheries, par l'intermédiaire de M. Medcof.

La Première Nation affirme que comme il ne prévoit pas d'emplois pour ses membres, l'accord de 1970 a un caractère exploitant. Nous ne pouvons souscrire à cette affirmation. Selon nous, le dossier historique prouve clairement qu'à la fin de négociations ardues, ni la bande ni le Canada ne se sont montrés disposés à compter sur la ville ou la province pour fournir des emplois aux membres de la bande. Les rapports avec la ville s'étant révélés difficiles, le désir « d'obtenir une pleine compensation pour les dommages qui leur sont causés » est apparu au sein de la bande. Selon nous, cette démarche ne comporte aucune trace de caractère exploitant. À vrai dire, il semble que cela soit une réponse raisonnable et prudente à l'intransigeance de la ville.

Nos commentaires dans la présente section ont porté essentiellement sur le fond de l'accord conclu en 1970; cependant, nous nous devons de commenter brièvement les événements qui se sont déroulés tout juste avant la

319 Dans les notes de la réunion du 21 juin 1968, on a tenté de lier les droits de pompage aux pertes de revenu annuel : « pêche des palourdes, etc. » est inscrit à côté de « 0,5 par mille gallons » (p. 10 de la Pièce 3).

conclusion de l'accord. La bande Première Nation soutient que lorsque le Canada a pris connaissance, le 23 janvier 1970, que Wallace LaBillois s'est adressé directement au président de la RENB, le Canada aurait dû se mettre en garde contre la possibilité d'exploitation[320] puisque selon la communication entre le représentant des Indiens et le président de la Régie, la bande désirait mettre un terme aux négociations pour conclure immédiatement la transaction. Selon nous, il y a bien matière à exploitation. Dans leur étude sur la proposition de l'accord, les représentants du Canada identifient trois points préoccupants : l'adéquation de la clause de renoncement, la nature de l'accès aux terres de la réserve permettant aux travailleurs de la RENB d'aller entretenir la conduite d'eau, et le fait que, bien que le pompage de l'eau du réservoir soit déjà pratiqué, la bande ne recevra plus d'indemnités pour ce pompage en vertu de la clause sur les droits de pompage annuels.

Bien que la bande soit à bout de patience et qu'elle ait hâte d'arriver à un accord en vertu duquel elle recevrait des indemnités après tant d'années, le Canada ne voulait pas accepter l'accord avant d'avoir résolu les trois points mentionnés ci-haut. Il est aussi vrai que la RENB s'est montrée intransigeante pendant les négociations et peu disposée à accepter quelques-uns des changements proposés par le Canada. Celui-ci, à titre de fiduciaire aux prises avec un bénéficiaire cherchant à signer sur le champs un accord et une autre partie qui fait montre de réticence, ralentit le processus et cherche à régler les points qu'il conteste avant de souscrire à l'accord. Nous pensons que l'agir du Canada a été prudent et raisonnable.

Après un examen soigneux des circonstances menant à la signature de l'accord de 1970, nous concluons que la compensation que la bande recevait était juste et pertinente. Les négociations étaient interminables et toutes les parties, y compris la bande, ont présenté diverses propositions en matière de compensation. On a considéré toutes les pertes possibles au cours des négociations et, malgré que la compensation sous forme d'emploi n'ait pas été fournie à la bande, les frais annuels de pompage produisaient un bénéfice important et permanent à la bande. À la fin de la journée, le conseil de la bande a décidé de signer l'accord de 1970 après avoir longuement considéré tous les choix possibles et ce n'était pas à la Couronne de remplacer la décision de la bande par la sienne à moins qu'elle considérait que la transaction était de nature exploitante. Pour des raisons énoncées ci-haut, nous

320 Mémoire de la Première Nation de Eel River Bar, p. 58.

concluons que les clauses de l'accord de 1970 n'étaient pas insensées, imprévoyantes ou exploitantes.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

CONCLUSIONS

La Commission a reçu le mandat de faire enquête et rapport sur la question de savoir si le gouvernement du Canada a rejeté à juste titre la revendication présentée par la Première Nation d'Eel River Bar. Afin de déterminer si la revendication révèle ou non le non-respect d'une obligation légale par le gouvernement fédéral à l'égard de la Première Nation, nous avons étudié les questions sous trois sections. La première examinait la nature et la portée des droits de pêche de la Première Nation et la mesure selon laquelle la construction du barrage a porté atteinte à ces droits. La deuxième section considérait si la Couronne a enfreint ou non ces obligations réglementaires en vertu de la *Loi sur les Indiens* en octroyant une lettre patente et en acceptant l'expropriation des terres de la réserve d'Eel River en 1970. Finalement, à la lumière des faits de ce cas, nous étudions la nature et l'ampleur des obligations de fiduciaires de la Couronne.

Nous résumons ci-dessous nos conclusions.

QUESTION 1 NATURE ET PORTÉE DES DROITS DE PÊCHE

Le Traité de 1779 garantissait aux Indiens de Micmac que « les troupes de sa Majesté ou autres fidèles sujets ne doivent nuire en aucune façon à leurs activités de chasse et de pêche ». On ne conteste pas que le fait que les membres le la Première Nation avaient le droit de pêcher à l'intérieur et autour de la réserve d'Eel River Bar comme le faisaient leurs ancêtres en des temps immémoriaux. Cependant, sans d'autres preuves et mémoires sur le contexte historique du Traité de 1779, la Commission n'est pas en mesure de tirer des conclusions sur la nature et la portée des droits conférés à la Première Nation par le Traité, ou sur la question de savoir si le décret de 1807 établissant la réserve modifiait ou limitait l'exercice de ces droits. Néanmoins, les preuves étayent la conclusion que la construction du barrage sur

la rivière Eel en 1963 contrevient aux droits de pêche conférés à la Première Nation par le Traité puisqu'elle entrave le droit de la Première Nation de pêcher librement sans aucune ingérence de la Couronne.

Nous reconnaissons et appuyons les allégations de la Première Nation sur l'importance de ses droits de chasse et de pêche et acceptons que le Traité avait pour but de protéger un moyen de subsistance permettant à la Première Nation de survivre depuis des temps ancestraux. Le Traité de 1779 protégeait les pratiques traditionnelles de la pêche de la Première Nation et sa dépendance à l'égard de la pêche, et nous considérons que la Première Nation a droit à une compensation pour violation des droits conférés par le Traité et pour les dommages causés à ses moyens de subsistance.

En 1970, le conseil de la bande a conclu une entente qui prévoit une compensation pour « les dommages et les pertes subis par les Indiens par suite de l'édification du barrage et de la création du réservoir par la ville de Dalhousie ». Cette compensation reconnaissait que « la construction du barrage et du réservoir a diminué les quantités de poissons, de crustacés et coquillages, de gibier d'eau et d'autres ressources naturelles qui étaient auparavant accessibles aux Indiens ». Il n'y a pas de fondement dans la loi qui permet à la Commission de conclure que les droits conférés à la Première Nation par le Traité étaient inviolables et, en tout cas, la Première Nation pouvait toujours négocier un règlement aux fins de compensation pour violation ou non-respect des droits des pêches qui lui sont conférés par le Traité. Bien que la Première Nation n'ait pas reçu une compensation pour le non-respect de ces droits jusqu'en 1970, l'accord conclu avec la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick avait pour objet de la compenser pour les dommages causés aux pêches.

Par conséquent, nous concluons qu'il n'y a pas de non-respect d'une obligation légale par le Canada à l'égard de la Première Nation sur la base d'une violation du Traité. À la lumière de ces constatations, la Commission n'est pas tenue de déterminer si la Première Nation possédait des droits de riverain en plus des droits conférés par le Traité pour pêcher dans les eaux adjacentes à la réserve.

QUESTION 2 AUTORISATION DE DÉLIVRER UN PERMIS ET D'EXPROPRIER DES TERRES DE LA RÉSERVE D'EEL RIVER

Paragraphe 28(2) et la lettre d'autorisation de 1970

À la lumière de la récente décision de la Cour suprême du Canada, nous trouvons que la lettre d'autorisation de 1970 octroyant l'utilisation et l'occupation de 4,71 acres de terre de la réserve aux fins d'un poste de pompage, d'une emprise de conduite d'eau et d'une route d'accès était émise en bonne et due forme par le ministre des Affaires indiennes en vertu du paragraphe 28(2) de la Loi sur les Indiens. Quoique le permis fût pour une période indéfinie, il était déterminable et mesurable. La nature de l'intérêt accordé sur les terres n'exigeait pas le consentement de tous les membres de la bande conformément aux dispositions de la *Loi* concernant la cession.

Article 35 – Expropriation concernant le réservoir

En ce qui concerne l'expropriation visant 61,57 acres de terres de la réserve pour la construction d'un barrage en 1970, le libellé du décret et le contexte appuient la conclusion selon laquelle le gouverneur en conseil a autorisé le transfert de l'administration des terres de la réserve à la province du Nouveau-Brunswick sous le régime du paragraphe 35(3), au lieu que la province ait à prendre les terres sans le consentement de la bande, conformément aux procédures de l'*Expropriation Act*. La province avait le « pouvoir » d'exproprier les terres en question parce que ce cas cadre avec la définition de « travaux publics » et que ces travaux visaient essentiellement à promouvoir les activités économiques et la création d'emploi dans l'intérêt de la collectivité. Puisqu'il s'agissait d'une expropriation aux termes du paragraphe 35(3), ni la Couronne fédérale ni la province n'avaient à se conformer aux procédures visant une prise obligatoire sous le régime de l'*Expropriation Act*.

Nous n'acceptons pas l'affirmation que, comme la bande a consenti à l'expropriation, ni la province ni la Couronne fédérale ne pouvaient exercer leurs pouvoirs d'expropriation. Le paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens* conférait au gouverneur en conseil un vaste pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de l'autorisation du transfert des terres de la réserve à la province, au lieu que les terres soient prises sans le consentement du propriétaire, à condition que les modalités contenues dans l'accord de 1970 soient respectées. Comme la bande avait accepté l'expropriation des terres

de la réserve, sous réserve du paiement d'une indemnisation convenue entre elle et la RENB, le transfert des terres a été autorisé par le gouverneur en conseil sous le régime du paragraphe 35(3), plutôt que sous celui du paragraphe 35(1), et il n'était pas nécessaire de déclencher les modalités procédurales de l'*Expropriation Act*. En outre, même si le conseil de la bande consentait à l'utilisation des pouvoirs d'expropriation en vertu de l'article 35 et était en faveur d'un règlement négocié au sujet d'une compensation pour les terres prises, le transfert demeurerait, essentiellement, une prise obligatoire. Le gouverneur en conseil pouvait toujours autoriser l'expropriation en vertu du paragraphe 35(1) même si la bande ne parvenait pas à conclure une entente avec la ville ou la RENB. En fait, les négociations sur l'indemnisation ont commencé alors que planait la menace d'une expropriation possible si la bande ne consentait pas à la construction du barrage. Finalement, la conformité aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant une cession n'est pas nécessaire quand il s'agit de l'expropriation des terres de la réserve aux termes de l'article 35 parce que la disposition concernant la cession en vertu de l'article 37 doit être lue avec et sous réserve d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

Violations du droit de propriété et retards de 1963 à 1970

En 1963, la ville de Dalhousie a construit le barrage sur des terres de la réserve d'Eel River et a inondé d'autres parcelles sans y être aucunement autorisée jusqu'en 1970, année où les terres à l'emplacement du barrage ont fait l'objet d'une expropriation et où une lettre d'autorisation a été transmise à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick visant le poste de pompage, l'emprise de la canalisation et une route d'accès devant lui permettre d'entretenir le réseau de distribution d'eau de la rivière Eel. Aucune indemnité n'a été versée pour l'utilisation et l'occupation des terres de la réserve jusqu'en 1970, au moment où l'accord avec la bande a été conclu.

À notre avis, les articles de la *Loi sur les Indiens* qui régissent l'utilisation ou l'occupation des terres de réserve ou leur aliénation en faveur de non-Indiens doivent être interprétés de manière à établir un équilibre entre l'autonomie de la bande et le rôle de supervision et de protection de la Couronne. Selon les récents arrêts de la Cour suprême du Canada, l'exigence relative à l'approbation de la Couronne dans le cas d'une cession aux termes de l'article 37 ou au permis visé au paragraphe (2) 28 vise à s'assurer que toutes les transactions sont approuvées non seulement par la bande, mais également par le ministre ou par le gouverneur en conseil, selon le cas, pour

empêcher que la bande se fasse exploiter. Si l'utilisation ou l'occupation de terres de réserve par d'autres moyens que ceux prévus par la *Loi sur les Indiens*, y compris les utilisations autorisées uniquement par la bande, était acceptée, la Couronne serait libérée de ses obligations en matière de protection, ce qui est en contradiction avec l'esprit de la *Loi sur les Indiens* et du principe sur lequel elle repose. En conséquence, sauf dans le cas où l'utilisation ou l'occupation a été autorisée par la Couronne d'une des manières prévues par la *Loi sur les Indiens* – c'est-à-dire la cession, l'expropriation ou le permis – l'utilisation ou l'occupation de terres de réserve est contraire à la *Loi*.

Par conséquent, le consentement ou l'accord de la bande d'Eel River exprimé dans la résolution de 1963 du conseil de la bande est nul parce qu'aucun permis n'a été accordé par le ministre, comme l'exige le paragraphe 28(2). La situation n'a pas changé jusqu'en septembre 1968, au moment où le ministre des Affaires indiennes a accordé un permis d'un an autorisant la RENB à avoir accès aux terres pour effectuer certains travaux en rapport avec le barrage, les canalisations d'eau. Dès lors, la RENB était dûment autorisée à utiliser et à occuper les terres à ces fins. Cependant, en ce qui concerne les terres de la réserve inondées à proximité du barrage, la violation du droit de propriété a continué jusqu'à ce que ces terres fassent l'objet d'une expropriation de 1970.

Nous pensons donc que le droit de propriété a été violé entre 1963 et 1970 sur les terres de la réserve, dont l'étendue a été réduite par le permis de 1968. Cependant, nous n'avons pu conclure si cette violation constitue nécessairement un manquement à une obligation légale, dans la mesure où l'accord de 1970 visait à indemniser la bande d'Eel River des pertes et du préjudice subis en raison de la construction du barrage. Or, les questions de savoir si la Couronne a honoré ou non ses obligations de fiduciaire à l'égard de la bande d'Eel River durant les négociations aboutissant à l'accord de 1970 et si la bande a reçu ou non une compensation juste et équitable pour les pertes qu'elle a subies, sont d'un autre ordre.

QUESTION 3 OBLIGATIONS DE FIDUCIAIRE DE LA COURONNE

Les arrêts récents de la Cour suprême du Canada affirment qu'il faut considérer les deux principes d'autonomie et de protection lorsqu'il s'agit d'aliénation des intérêts des Indiens dans les terres de la réserve. Bien que la Couronne avait l'obligation de fiduciaire de protéger les bandes indiennes contre l'aliénation et la cession des terres des réserves, l'autonomie relative

de la bande de prendre des décisions en ce qui a trait à ses terres et ses ressources doit être promue et respectée. En fonction de la nature des droits accordés, différents niveaux d'autonomie et de protection s'appliqueront entre la Couronne et la bande impliquées dans la transaction proposée.

À partir des faits du présent cas, nous concluons que le Canada a dûment acquitté ses obligations de fiduciaire à l'égard de la bande d'Eel River pour les raisons suivantes. Premièrement, le conseil de la bande était parfaitement au courant de la nature des échanges concernant le barrage et les effets de la transaction. Lorsque la ville proposait initialement la construction du barrage près de l'embouchure de la rivière Eel, la bande s'opposait au choix de cet emplacement parce que cet emplacement causerait des dommages aux plateaux à palourdes et réduirait le revenu des membres de la bande qui dépendaient de la récolte de palourdes pour vivre. Cependant, quand on avait choisi un site plus en amont, le conseil de la bande signalait qu'il accepterait la construction du barrage si la ville et les industries locales fournissaient des possibilités d'emploi à ses membres pour remplacer la perte de revenu par suite de la réduction des récoltes de palourdes. Il y a suffisamment de preuve que, pour quelle raison que ce soit – manque d'effort, discrimination systématique ou conditions échappant totalement à la volonté des parties contractantes – l'emploi pour les membres de la bande ne s'est jamais concrétisé de façon significative, malgré les engagements de la ville de Dalhousie en 1963. Néanmoins, des négociations prolongées entre la bande, le Canada et la RENB ont abouti à l'accord de 1970 qui prévoyait le paiement d'un montant considérable pour indemniser la bande. En guise d'emploi, la bande a obtenu un engagement de la RENB, selon lequel cette dernière paierait un montant annuel pour l'eau pompée, et que cet accord ferait l'objet d'une renégociation après vingt ans.

Deuxièmement, il n'y a pas de preuve que les responsables des Affaires indiennes ont entaché les échanges de sorte qu'il ne serait pas prudent de se fier à la compréhension et à l'intention de la bande. Les échanges dans le présent cas ne sont pas faits sur l'initiative de la bande ou du Canada mais sur celle de la province du Nouveau-Brunswick et de la ville de Dalhousie. Dès la proposition initiale de la construction du barrage en 1962 jusqu'aux négociations aboutissant à l'accord de 1970, les responsables des Affaires indiennes ont agi avec constance et de manière persistance pour veiller aux intérêts de la bande. Au cours de ces interminables négociations, les responsables des Affaires indiennes ont toujours agi comme des défenseurs sans équivoque et puissants de la bande. Puisque les faits que nous possédons

n'établissent pas une preuve qu'il y a effectivement un conflit d'intérêt entre le Canada et la bande, le Canada n'est pas tenu de fournir des conseils juridiques indépendants à la bande pour assurer que les intérêts de cette dernière étaient convenablement représentés. L'obligation du Canada était de fournir des conseils et des renseignements concernant la nature et les conséquences prévisibles de la transaction. Pour s'acquitter de cette obligation, les Affaires indiennes ont cherché et obtenu des conseils juridiques et techniques pour la bande, et ont agi d'une façon responsable et prudente au cours des négociations. De plus, la bande savait qu'elle pouvait chercher des conseils juridiques indépendants mais a préféré ne pas le faire pour des raisons que l'on ne peut pas saisir clairement d'après les registres.

Troisièmement, il n'y a pas de preuve que la bande a effectivement renoncé ou cédé son pouvoir de décision au regard du projet de barrage et de la compensation offerte par la ville et la RENB. Bien que les Affaires indiennes aient participé aux divers aspects des négociations et aient retenu une aide technique indépendante pour déterminer les incidences du barrage sur la récolte de palourdes et l'ampleur des pertes que subissait la bande, les preuves ont démontré que les représentants de la bande ont été des défenseurs compétents et résolus de leurs propres droits et intérêts. Comme la bande prenait ses décisions elle-même, même si elle l'a fait avec l'aide des Affaires indiennes et d'autres parties, la Commission doit faire observer le principe directeur que les décisions autonomes de la bande doivent être honorées et respectées.

Quatrièmement, il n'y a pas de preuve que l'accord de 1970 était un échange insensé, imprévoyant et exploitant de sorte que le ministre des Affaires indiennes et le gouverneur en conseil n'auraient pas dû l'approuver. Les négociations relativement à la compensation n'envisageaient pas un règlement uniquement monétaire, par contre elles comprenaient des propositions diverses concernant l'échange de terres, l'emploi, les possibilités de développement, l'argent et les intérêts réversibles. En concluant l'accord de 1970, les parties se fiaient, dans une large mesure, au conseil éclairé de M, Medcof qui avait comme motif unique de fournir un rapport qui reconnaissait équitablement et pleinement les pertes que subissait la bande. En utilisant l'enquête de M. Medcof comme mesure de l'adéquation des compensations prévues dans l'accord de 1970, la Commission conclut que l'accord n'était pas de nature exploitante. Étant donné le refus de la ville de fournir des emplois aux membres de la bande, il n'est pas excessif de la part de la bande et du Canada de déployer leurs efforts pour négocier d'autres

formes de compensation, notamment le frais de pompage, comme solutions de rechange afin d'indemniser la bande pour les pertes qu'elle subissait. Finalement, quelques jours avant la clôture des négociations, bien que la bande ait voulu signer immédiatement l'accord, les Affaires indiennes ralentissaient le processus et signalaient qu'elles n'approuveraient pas la transaction définitive tant qu'on ne résolvait pas les préoccupations qu'elles avaient concernant certains aspects du projet de l'accord.

En conclusion, nous estimons que la bande comprenait parfaitement la nature et les conséquences de l'établissement du barrage et des dispositions de l'accord de 1970 et qu'il n'y aucune preuve que les fonctionnaires du Canada ont entaché les échanges. Nous considérons également qu'il n'y a aucun aspect de la relation entre le Canada et la bande qui soutient l'argument qu'à un moment quelconque au cours des négociations la bande cédait ou renonçait à son pouvoir de décision. Finalement, nous concluons que les règlements auxquels a abouti l'accord de 1970 n'étaient pas insensés, imprévoyants et exploitant de sorte que le ministre des Affaires indiennes et le gouverneur en conseil n'aurait pas dû approuver l'échange et autorisé le permis visé par paragraphe 28(2) et l'expropriation concernant le barrage en vertu de l'article 35. Par conséquent, nous considérons que la Couronne s'acquittait de ses obligations de fiduciaires à l'égard de la Première Nation d'Eel River bar.

Cela étant dit, il ne nous semble pas y avoir de doute que les négociations concernant le barrage ont été très ardues. De par leur nature prolongée, elles ont été extrêmement onéreuses pour les membres de la bande qui comptaient sur les palourdes comme nourriture et comme moyen d'augmenter leurs revenus. En 1963, la bande a accepté de laisser construire le barrage car elle supposait en toute bonne foi que la ville et la RENB honoreraient respectivement leurs obligations, en particulier en ce qui a trait à l'emploi pour les membres de la bande. Bien que le barrage ait produit des effets défavorables sur les palourdes, comme la bande le prévoyait, la ville et la RENB ne tenaient pas leurs promesses et aucune compensation n'a été payée à la bande pour les pertes qu'elle subissait et pour l'utilisation de ses terres jusqu'en 1970. Ces difficultés toutefois ne découlaient pas du non-respect des obligations de la part des Affaires indiennes ou de ses représentants. Nous jugeons que, tout au long des négociations, les Affaires indiennes et ses représentants ont eu une conduite irréprochable [illegible]ont agi comme des défenseurs sans équivoque et puissants de la bande, et qu'ils ne se sont compromis en aucune manière.

RECOMMANDATION

Après examen approfondi des faits et de la loi relativement à cette revendication, nous considérons que les preuves qui nous ont été présentées ne nous permettent pas de conclure que le Canada ne respecte pas une obligation légale à l'égard de la Première Nation d'Eel River Bar. Par conséquent, nous recommandons

---

Que la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar ne soit acceptée aux fins de négociation en vertu de la Politique des revendications particulières.

Pour la commission des revendications des indiens

Daniel J. Bellegarde	Roger Augustine	Aurélien Gill
Co-président	Commissaire	Commissaire

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION D'EEL RIVER BAR

1 **Demande à la Commission d'instituer une enquête** 19 septembre 1995

2 **Séances de planification (2)** 14 décembre 1995 et 27 février 1996

3 **Audiences publiques (2)** 23 avril 1996 et 11 juillet 1996

Deux audiences publiques ont eu lieu. Lors de la première, tenue le 23 avril 1996, la Commission a entendu les témoins suivants : Chef Everett Martin, les Anciens Margaret LaBillois, Marion LaBillois, Richard Simonson, Hubert LaBillois, Peter Simonson, Earl LaBillois, Mary McBain, Alfred Narvie, Leonard LaBillois, Gordon LaBillois, Rebecca LaBillois et Howard LaBillois. Au cours de la seconde audience tenue le 11 juillet 1996, la Commission a entendu Wallace LaBillois.

4 **Arguments juridiques** 20 février 1997

5 **Contenu du dossier officiel**

Le dossier officiel de l'enquête sur la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar concernant le barrage de la rivière Eel comprend les éléments suivants :

- Vingt-trois pièces déposées au cours de l'enquête, y compris les archives documentaires (trois volumes avec deux index annotés).
- Les mémoires écrits des conseillers juridiques de la Première Nation et du Canada.
- Les retranscriptions des audiences publiques et des arguments juridiques de la Première Nation (trois volumes).

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier officiel de cette enquête.

ANNEXE B

[Traduction]

TRAITÉ CONCLU AVEC LES INDIENS DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE DU CAP – TOURMENTINE À LA BAIE DES CHALEURS, LE 22 SEPTEMBRE 1779

Vu qu'un nombre d'Indiens, à l'instigation des sujets mécontents de Sa Majesté, ont pillé et volé en mai et juillet derniers des biens appartenant à William John Cort et à plusieurs autres habitants anglais à Miramichy, nous, les Indiens soussignés, n'en avions nullement connaissance mais en portons le blâme néanmoins pour ne pas avoir mieux tenté d'empêcher cet incident. Nous sommes dans une situation de grande détresse et nous manquons des fournitures nécessaires pour nous aider à supporter l'hiver et à subvenir aux besoins de nos familles. Vu que le capitaine Augustus Gervey, commandant du sloop de Sa Majesté le Viper, a saisi en juillet dernier (pour éviter d'autres incidents) sur la rivière Miramichy seize de ces Indiens dont un fut tué, trois relâchés et douze amenés à Québec, nous espérons que la paix et l'ordre seront rétablis.

Sachez que nous, John Julien, chef; Antoine Arueau, capitaine; Francis Julien et Thomas Dewagonisde, conseillers de Miramichy et représentants autorisés des Indiens de Pagumske et Restigouche, Michael Chief, Louis Augustine Cobaise, Francis Joseph Aruiph, capitaines, Antoines et Guiassance Gabalier, conseillers de Richibouctou, et Thomas Turos Lose et des représentants du chef de Jedyac, en notre nom et au nom des tribus des Indiens Micmac et de toutes les autres tribus habitant entre le cap Tourmentine et la Baie des Chaleurs dans le golfe du St-Laurent, convenons de ce qui suit avec Michael Francklin, surintendant des affaires indiennes de Sa Majesté en Nouvelle-Écosse,

Nous entretiendrons des rapports amicaux, fraternels et pacifiques avec tous les bons sujets de Sa Majesté le Roi George.

Nous défendrons, au risque de notre vie, les commerçants et les habitants, ainsi que leurs biens, établis le long des baies fluviales et des côtes maritimes dans les régions susmentionnées contre les ennemis de Sa Majesté, qu'ils soient Français, rebelles ou Indiens,

Nous appréhenderons et nous remettrons audit sieur Francklin toute personne, indienne ou autre, qui tente de rompre la paix et la tranquillité dans ladite région.

Nous n'entretiendrons pas de rapport ni ferons de transaction avec John Allan ou tout autre rebelle ou ennemi du Roi George, quelle que soit sa nation ou son pays d'origine.

Nous ferons de notre mieux pour convaincre nos autres frères Micmacs dans la province à agir de la même façon.,

En notre nom et au nom de nos tribus, nous ratifions tous les traités antérieurs que nous avons conclus avec le gouverneur Lawrence ou avec les gouverneurs qui lui ont succédé dans cette province.

En échange du respect et de l'exécution des clauses susmentionnées, les Affaires indiennes s'engagent au nom du gouvernement :

À ce que lesdits Indiens et leurs tribus vivent en liberté et en tranquillité dans les régions susmentionnées sans être molestés par les troupes ou par d'autres bons sujets de Sa Majesté dans leurs activités de chasse et de pêche

À ce que des mesures soient prises immédiatement pour que des munitions, des vêtements et d'autres articles nécessaires leur soient fournis par les commerçants en échange de leurs peaux et autres produits. En foi de quoi, nous signons et scellons les présentes à Windsor, en Nouvelle-Écosse, le vingt-deuxième jour de septembre 1779.

ANNEXE C

[Traduction]

La présente entente est faite en trois exemplaires le 14e jour de mai 1970

ENTRE : LA RÉGIE DES EAUX DU NOUVEAU BRUNSWICK,
personne morale constituée en vertu des lois de la province du Nouveau-Brunswick, ayant son siège social dans la ville de Fredericton et dans la province susmentionnée, ci-après appelée la « Régie »,

PARTIE DE PREMIÈRE PART,

ET : LE CONSEIL DE LA BANDE INDIENNE D'EEL RIVER,
réserve indienne d'Eel River numéro 3, à Eel River, Nouveau-Brunswick, ci-après appelée la « bande d'Eel River »,

PARTIE DE DEUXIÈME PART,

ET : SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA,
représentée aux présentes par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, ci-après appelée le « Canada »

PARTIE DE TROISIÈME PART.

ATTENDU QUE la Ville de Dalhousie a construit le barrage d'Eel River pendant les années 1963 et 1964;

ATTENDU QUE le barrage a été construit de façon à ce qu'il empiète, avec la retenue d'amont ainsi créée, sur les terres de la bande et des Indiens;

ATTENDU QUE la Régie propose de devenir successeur en titre et en droit de la Ville de Dalhousie en ce qui concerne l'exploitation et l'entretien du barrage, de la retenue d'amont et du système d'alimentation en eau créés par la Ville de Dalhousie;

ATTENDU QUE la Régie souhaite élever le niveau de la retenue d'amont à une élévation géodésique de neuf pieds, ce qui nécessitera l'acquisition de toutes les terres de la bande d'Eel River, lesquelles seront inondées par l'eau de la retenue d'amont du barrage d'Eel River;

ATTENDU QUE la Régie souhaite dédommager la bande d'Eel River pour les dommages et pertes subis par les Indiens du fait de la construction du barrage et la création de la retenue d'amont par la Ville de Dalhousie, et aussi dédommager la bande d'Eel River et les Indiens des pertes et des dommages qu'ils pourront avoir subis du fait de la montée du niveau des eaux à l'élévation géodésique de neuf pieds;

ATTENDU QUE la Régie reconnaît que la construction du barrage et du réservoir a réduit la quantité de poisson, de crustacés et de coquillages, d'oiseaux aquatiques et d'autres ressources naturelles traditionnellement à la disposition des Indiens;

ATTENDU QUE la Régie souhaite acquérir du Canada et de la bande d'Eel River toutes les terres qui seront inondées jusqu'à un niveau d'élévation géodésique de neuf pieds par la retenue d'amont du barrage d'Eel River, ainsi que l'accès aux terres occupées par la route qui conduit à ce barrage;

ATTENDU QUE la Régie souhaite aussi acquérir une servitude sur une bande de terre adjacente à l'emprise actuelle du pipeline de l'International Paper Company du Nouveau-Brunswick afin d'y installer un pipeline et une usine de pompage;

ATTENDU QUE la bande d'Eel River et le Canada ont convenu de prendre les mesures nécessaires pour transférer l'administration et le contrôle des terres devant être inondées et pour l'octroi d'une servitude à la Régie;

EN CONSÉQUENCE et en contrepartie des conventions et accords mutuels contenus aux présentes, les parties conviennent de ce qui suit :

1. Le Canada obtiendra l'approbation nécessaire de la bande d'Eel River pour lui permettre de transférer de façon aussi expéditive que possible l'administration et le contrôle de ces terres, indiquées en rouge sur le Plan A joint aux présentes, à Sa Majesté la Reine du Chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre des Ressources naturelles.

2. Le Canada s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires pour accorder le plus vite possible une servitude à la Régie sur les terres indiquées en orange au Plan A joint aux présentes afin de construire, d'entretenir et d'exploiter un chemin d'accès, un pipeline d'eau et un poste de pompage.

3. En contrepartie du transfert de l'administration et du contrôle des terres mentionnées à l'article 1 et de l'octroi d'une servitude mentionnée à l'article 2, la Régie s'engage à faire les paiements suivants au Canada pour le compte de la bande indienne d'Eel River:

a) la somme de 15 000 $ à la signature de la présente entente;

b) une somme annuelle établie en fonction du volume d'eau pompé par la Régie de la retenue d'amont du barrage d'Eel River, conformément à la formule prévue à l'article 4.

4. Il est entendu et convenu que le paiement annuel que doit faire la Régie à la bande d'Eel River, conformément à la clause b) de l'article 3, est le suivant :

a) un demi cent pour chaque 1 000 gallons US d'eau pompés par la Régie de la retenue d'amont d'Eel River et de l'Eel River;

b) la somme annuelle calculée conformément à la clause a) est payable trimestriellement sur la base d'une année commençant le premier jour d'avril et se terminant le 31 mars de l'année suivante;

c) si le montant payable au Conseil au cours d'une année est inférieur à 10 000 $, la Régie s'engage alors à verser au Conseil la somme calculée conformément à la clause a) et la différence entre celle-ci et 10 000 $, de sorte que le paiement minimal au cours d'une année

s'élève à 10 000 $, sauf lorsque le volume d'eau pompé par la Régie à partir de la retenue d'amont du barrage d'Eel River et de l'Eel River tombe en dessous de 1 825 000 000 de gallons US par an, auquel cas la Régie ne verse au Conseil que le montant calculé comme étant payable conformément à la clause a).

5. Il est entendu et convenu entre les parties aux présentes que le montant payable par la Régie conformément à l'article 3, et calculé conformément à l'article 4, est payable au taux fixé pour une période de vingt ans, à l'expiration de laquelle la méthode de calcul du paiement et le taux sont révisés et négociés par les parties et ce, tous les cinq ans par la suite.

6. 1) Les parties aux présentes conviennent et acceptent que, si elle ne peuvent s'entendre sur les nouveaux taux conformément à l'article 5, une ou l'autre des parties aux présentes peut donner aux autres parties un préavis du litige et en demander l'arbitrage, et les parties peuvent, en ce qui concerne les points en litige à ce moment-là, convenir de s'en remettre à l'arbitrage conformément au paragraphe 2) et à la Loi sur l'arbitrage du Nouveau-Brunswick.

2) Dès qu'elles reçoivent l'avis d'arbitrage conformément au paragraphe 1), la bande d'Eel River et la Régie désignent chacune un représentant chargé d'agir en tant qu'arbitre, et ces deux arbitres choisissent ensemble une troisième personne pour présider le conseil d'arbitrage.

7. 1) Il est entendu et convenu entre les parties aux présentes que le montant à payer en vertu de l'article 3 et calculé conformément à l'article 4 est, sous réserve du paragraphe 2), fixé en fonction du nombre de gallons d'eau pompés par la Régie à partir de la retenue d'amont ou de l'Eel River, quelle que soit la localisation des pompes de la Régie, avec toutes les pompes entretenues par la Régie sur la retenue d'amont et sur l'Eel River, mais que le calcul du nombre de gallons d'eau aux fins de paiement ne commence pas avant que la Régie ne lance son exploitation de pompage normale.

2) Si, pendant toute période qui commence le premier jour d'avril et se termine le 31 mars de l'année suivante, la Régie pompe plus de (15 000 000 de gallons US d'eau pendant 365 jours), 5 475 000 000 de gallons US d'eau, le nombre de gallons excédentaires ne saurait être inclus dans le calcul du montant à payer à la bande d'Eel River conformément aux articles 3 et 4.

8. La Régie s'engage à verser à la bande d'Eel River la somme de 25 000 $ en contrepartie et en compensation du transfert devant être fait conformément aux articles 1 et 2 et pour couvrir le coût de tous les dommages-intérêts, dommages matériels, les blessures corporelles et les pertes infligées aux biens et aux personnes du Conseil, que ce soit antérieurement ou postérieurement, du fait de l'érection et de l'exploitation du barrage de l'Eel River, du système d'alimentation en eau de l'Eel River et de la retenue d'amont d'Eel River, sous réserve de l'article 11 concernant les réparations et l'entretien de ceux-ci.

9. La Régie, dans la mesure où elle est habileté à le faire, autorise la bande d'Eel River à ériger et à entretenir une marina commerciale sur la partie de la retenue d'amont d'Eel River adjacente aux terres de la bande d'Eel River, et accorde aux membres de la bande

d'Eel River l'accès à la retenue d'amont à travers les terres qui doivent être dévolues à la Couronne du Chef de la province, à la condition que la bande d'Eel River dédommage la Régie pour le préjudice qu'elle peut avoir causé aux biens de la Régie du fait de l'exercice de cet accès.

10. La bande d'Eel River a un droit de préemption sur les terres indiquées en rouge au Plan A joint aux présentes si, en tout temps après le transfert de l'administration et du contrôle relatifs à ces terres à la Régie, les terres cessent d'être utilisées aux fins d'un système d'alimentation en eau.

11. 1) Les parties aux présentes conviennent et acceptent que la Régie, ses mandataires, préposés, travailleurs et entrepreneurs ont un droit d'accès afin de traverser et de retraverser les terres de la bande d'Eel River en vue de l'inspection, de la construction, de l'entretien et de la réparation de la retenue d'amont d'Eel River, du barrage et du système d'alimentation en eau.

2) La Régie s'engage à verser un dédommagement raisonnable pour les dommages infligés aux biens ou aux récoltes sur pied de la bande d'Eel River qui découlent de l'exercice du droit stipulé au paragraphe 1).

EN FOI DE QUOI, la partie de première part a fait signer les présentes et apposer son sceau par ses propres représentants, la partie de seconde part a fait signer les présentes par ses propres représentants, et la partie de troisième part a fait signer les présentes par son propre représentant, à la date inscrite au début de la convention.

SIGNÉ, SCELLÉ ET REMIS
en présence de :

LA RÉGIE DES EAUX DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Président

Secrétaire

CONSEIL DE LA BANDE INDIENNE
D'EEL RIVER

Conseiller en chef

Conseiller

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF
DU CANADA

Pour le ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien

ANNEXE D

DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA LOI SUR LES INDIENS, SRC 1952, c. 149

18.(1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, Sa Majesté détient des réserves à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté; sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des stipulations de tout traité ou cession, le gouverneur en conseil peut décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande.

[...]

28.(1) Sous réserve du paragraphe (2), est nul un acte, bail, contrat, instrument, document ou accord de toute nature, écrit ou oral, par lequel une bande ou un membre d'une bande est censé permettre à une personne, autre qu'un membre de cette bande, d'occuper ou utiliser une réserve ou de résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

(2) Le ministre peut, au moyen d'un permis par écrit, autoriser toute personne, pour une période maximale d'un an, ou, avec le consentement du conseil de la bande, pour toute période plus longue, à occuper ou utiliser une réserve, ou à résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

[...]

35.(1) Lorsque, par une loi fédérale ou provinciale, Sa Majesté du chef d'une province, une autorité municipale ou locale, ou une personne morale, a le pouvoir de prendre ou d'utiliser des terres ou tout droit sur celles-ci sans le consentement du propriétaire, ce pouvoir peut, avec le consentement du gouverneur en conseil et aux conditions qu'il peut prescrire, être exercé relativement aux terres dans une réserve ou à tout droit sur celles-ci.

(2) À moins que le gouverneur en conseil n'en ordonne autrement, toutes les questions concernant la prise ou l'utilisation obligatoire de terres dans une réserve, aux termes du paragraphe (1), doivent être régies par la loi qui confère les pouvoirs.

(3) Lorsque le gouverneur en conseil a consenti à l'exercice des pouvoirs mentionnés au paragraphe (1) par une province, une autorité municipale ou locale ou une personne morale, il peut, au lieu que la province, l'autorité ou la personne morale prenne ou utilise les terres sans le consentement du propriétaire, permettre un transfert ou octroi de ces terres à la province, autorité ou personne morale, sous réserve des conditions qu'il fixe.

(4) Tout montant dont il est convenu ou qui est accordé à l'égard de la prise ou de l'utilisation obligatoire de terrains sous le régime du présent article ou qui est payé pour un transfert ou octroi de terre selon le présent article, doit être versé au receveur général à l'usage et au profit de la bande ou à l'usage et au profit de tout Indien qui a droit à l'indemnité ou au paiement du fait de l'exercice des pouvoirs mentionnés au paragraphe (1).

[...]

37.(1) Les terres dans une réserve ne peuvent être vendues ou aliénées que si elles sont cédées à titre absolu conformément au paragraphe 38(1) à Sa Majesté par la bande à l'usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté.

[...]

38.(1) Une bande peut céder à titre absolu à Sa Majesté, avec ou sans conditions, tous ses droits, et ceux de ses membres, portant sur tout ou partie d'une réserve.

(2) Aux fins de les donner à bail ou de les démembrer, une bande peut désigner par voie de cession à Sa Majesté, avec ou sans conditions, autre qu'à titre absolu, tous droits de la bande, et ceux de ses membres, sur tout ou partie d'une réserve.

[...]

39.(1) Une cession à titre absolu ou une désignation n'est valide que si les conditions suivantes sont réunies :

a) elle est faite à Sa Majesté;
b) est sanctionnée par une majorité des électeurs de la bande :
(i) soit à une assemblée générale de la bande convoquée par son conseil,
(ii) soit à une assemblée spéciale de la bande convoquée par le ministre en vue d'examiner une proposition de cession à titre absolu ou de désignation,
(iii) soit au moyen d'un référendum comme le prévoient les règlements;
c) elle est acceptée par le gouverneur en conseil.

(2) Lorsqu'une majorité des électeurs d'une bande n'ont pas voté à une assemblée convoquée, ou à un référendum tenu, selon le paragraphe (1), le ministre peut, si la proposition de cession à titre absolu ou de désignation a reçu l'assentiment de la majorité des électeurs qui ont voté, convoquer une autre assemblée en donnant un

avis de trente jours, ou faire tenir un autre référendum comme le prévoient les règlements.

(3) Lorsqu'une assemblée est convoquée en vertu du paragraphe (2) et que la proposition de cession à titre absolu ou de désignation est sanctionnée à l'assemblée ou lors du référendum par la majorité des électeurs votants, la cession ou la désignation est réputée, pour l'application du présent article, avoir été sanctionnée par une majorité des électeurs de la bande.

(4) Le ministre, à la demande du conseil de la bande ou chaque fois qu'il le juge opportun, peut ordonner qu'un vote, à toute assemblée prévue par le présent article, ait lieu au scrutin secret.

(5) Chaque assemblée aux termes du présent article est tenue en présence du surintendant ou d'un autre fonctionnaire du ministère, que désigne le ministre.

[...]

40. La proposition de cession à titre absolu ou de désignation qui a été sanctionnée par la bande conformément à l'article 39 est attestée sous serment par le surintendant ou l'autre fonctionnaire qui a assisté à l'assemblée et par le chef ou un membre du conseil de la bande; elle est ensuite soumise au gouverneur en conseil pour acceptation ou rejet.

[...]

41. La cession à titre absolu ou la désignation est censée conférer tous les droits nécessaires pour permettre à Sa Majesté de donner effet aux conditions de la cession ou de la désignation.

Commission des revendications des Indiens

Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority

Première Nation de Muscowpetung
Première Nation de Pasqua
Première Nation de Standing Buffalo
Première Nation de Sakimay
Première Nation de Cowessess
Première Nation de Ochapowace

Comité

P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole T. Corcoran, commissaire
Roger Augustine, commissaire

Conseillers juridiques

Pour la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority
David Knoll

Pour le gouvernement du Canada
Bruce Becker

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice / Kathleen Lickers / Thomas A. Gould

Février 1998

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE 177

PARTIE I ***INTRODUCTION*** 188
Toile de fond de la revendication 188
Mandat de la Commission des revendications des Indiens 193
Rappel des faits entourant l'enquête 194
L'enquête 198
Carte de la Vallée de la Qu'Appelle 200

PARTIE II ***CONTEXTE HISTORIQUE*** 201
Traité nº 4 201
Sélection des réserves 203
Bande de Pasqua 204
Bande de Muscowpetung 204
Bande de Standing Buffalo 205
Bandes de Sakimay, Cowessess et Ochapowace 206
Développement d'économie agraires 208
Les bandes de l'est 209
Les bandes de l'ouest 215
L'*Acte d'irrigation du Nord-ouest* (et les premiers travaux d'aménagement des eaux) 221
Création de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies 229
Travaux de régularisation des eaux réalisés par l'ARAP dans la vallée de la rivière Qu'Appelle 234
Le barrage du lac Echo 238
Les barrages du lac Crooked et du lac Round 248
Régularisation des eaux jusqu'à 1970 264
Incidence des barrages construits sur la rivière Qu'Appelle 271
Les résolutions du conseil de bande de 1977 281
Découverte de l'omission d'indemniser les bandes de Muscowpetung et de Pasqua 281
L'ARAP fait enquête sur les dommages 289
Les négociations reprennent 293
Les bandes prennent un avocat 298
Modalités du règlement 307
Lendemains du règlement 311
Création de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority 325

PARTIE III ***QUESTIONS*** 333

PARTI IV ***ANALYSE*** 340
Question 1 Article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 340
Interprétation de l'article 34 341
Permission ou prohibition 342
Nature de la disposition en faveur de l'ARAP 343
L'autorisation elle-même 361
Question 2 Obligations de fiduciaire du Canada 362
Question 3 Obligations du Canada aux termes du Traité 4 367
Question 4 Effets des résolutions du conseil de bande de 1977 370
Les résolutions du conseil de bande étaient-elles invalides? 371
Permis contre expropriation ou cession 371
Effets du paragraphe 28(1) 375
Les résolutions du conseil de bande
dégageaient-elles le Canada et l'ARAP de toute responsabilité? 386
Pouvoirs des conseils de bande 386
Étendue de l'exonération 390
Possibilité de séparer le règlement de 1977 393
Les bandes pouvaient-elles annuler les RCB de 1977? 398
Conclusions 400
Question 5 Droits ancestraux, issus de traités
et de riverains sur les eaux 400

PARTIE V ***CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*** 405
Conslusions 405
Question 1: Article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 406
Questions 2 et 3 : Obligations de fiduciaire
et issues de traité du Canada 407
Question 4 : Effets des résolutions du conseil de bande de 1977 407
Question 5 : Droits ancestraux, issus de traités
et de riverains relatifs à l'eau 409
Recommandations 409

ANNEXES
A Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority 411

SOMMAIRE

CONTEXTE HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

LA QU'APPELLE VALLEY INDIAN DEVELOPMENT AUTHORITY

La Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA) compte huit Premières Nations membres, dont six participent à la présente enquête. Les quatre bandes de l'ouest sont les Premières Nations de Piapot, Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo, et les quatre bandes de l'est, Sakimay, Cowessess, Kahkewistahaw et Ochapowace. Les Premières Nations de Piapot et Kahkewistahaw n'ont pas pris part à l'enquête.

Importance de l'eau dans la vallée de la Qu'Appelle

La vallée de la Qu'Appelle compte six lacs avoisinant les terres de réserve actuellement détenues par les six Premières Nations participantes. Quatre de ces lacs se trouvent à proximité des Premières Nations de l'ouest, ce sont les lacs Fishing : le lac Pasqua (aussi connu sous le nom du lac Qu'Appelle), le lac Echo, le lac Mission (aussi connu sous le nom de lac Lebret) et le lac Katepwe. Les deux autres lacs sont les lacs Crooked et Round, où se trouvent les trois bandes de l'est participantes.

Le Traité nº 4, ou Traité de Qu'Appelle, a été conclu le 15 septembre 1874 par des représentants du gouvernement du Canada et par les chefs de quatre des huit Premières Nations de la QVIDA : Cowessess («Ka-wey-ance» ou «Ka-wezauce», dit «Le petit Garçon» ou «Le petit Enfant»), Pasqua («La Plaine»), Kahkewistahaw («Celui qui voltige autour»), et finalement Kakisheway («La Voix Haute») et Chacachas (dont les bandes se sont plus tard fusionnées pour devenir les Ochapowace). Au cours des années qui suivent leur installation dans leurs réserves respectives, les Premières Nations de la QVIDA développent des économies fondées sur les ressources naturelles abondantes disponibles dans la vallée de la Qu'Appelle. Le relief relativement plat entraîne l'inondation annuelle des battures à foin et une «irrigation naturelle», laquelle stimule une forte production de foin de grande qualité.

Les autres produits de la vallée comprennent le bétail (nourri avec le foin récolté), le bois de chauffage, les produits agricoles, la racine de polygala de Virginie, les baies sauvages, le petit gibier, et toutes les Premières Nations pratiquent la pêche dans les divers lacs. Les Indiens complètent aussi leur subsistance en transportant des marchandises et du foin, en tannant le cuir et en s'occupant du bétail de la ferme de l'agence, en faisant le commerce et en travaillant en dehors des réserves.

En 1894, le gouvernement fédéral adopte l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest*, qui confère à la Couronne la propriété des eaux des Territoires du Nord-Ouest et le droit de les utiliser. L'*Acte* prévoit de plus que toute personne détenant déjà des droits relatifs à l'eau «d'une nature semblable à ceux qui peuvent être acquis en vertu du présent acte», ou qui a construit ou exploite des barrages et d'autres ouvrages, peut obtenir un permis ou une autorisation pendant une certaine période de temps pour continuer à pouvoir exercer ces droits. À défaut de quoi, les droits sont retirés. Rien ne montre qu'une demande en ce sens ait été présentée au nom des bandes de la vallée de la Qu'Appelle en vue d'obtenir un permis ou une autorisation de ce genre.

Au cours des années 1930, l'eau dans la vallée de la Qu'Appelle prend encore davantage d'importance en raison de la sécheresse prolongée qui frappe les Prairies et d'une crise économique mondiale. Ces événements poussent le gouvernement fédéral à créer l'Administration du rétablissement agricole des Prairies («ARAP»), dont le mandat consiste à veiller au rétablissement des zones affectées par la sécheresse et l'érosion dans les trois provinces de l'Ouest et à aider à la conservation des réserves d'eau de surface pour usage domestique, pour abreuver les troupeaux et pour l'irrigation. La Vallée de la Qu'Appelle n'est que l'une des régions possibles où entreprendre de grands projets d'aménagement hydraulique et des études commencent dans les provinces des Prairies pour évaluer la viabilité de nombreux sites potentiels pour la construction d'ouvrages de régulation des eaux. Des études pratiques exhaustives, dont des travaux d'arpentage et des analyses des sols, sont nécessaires pour déterminer s'il y a les fondations nécessaires pour les ouvrages devant être construits.

Aménagement de barrages dans la vallée de la Qu'Appelle

Projet du lac Echo

En mai 1941, l'ARAP demande aux Affaires indiennes la permission de construire un barrage à l'extrémité est du lac Pasqua, lequel aurait pour effet d'inonder de façon continue certaines parties des réserves de Pasqua et de Muscowpetung. Les Affaires indiennes répondent qu'il est évident que ce projet entraînera des dommages et qu'une enquête sera entreprise pour quantifier la compensation qui devrait être payée aux bandes touchées. P.A. Fetterly, ingénieur au ministère des Mines et des Ressources, projet. Il conclut qu'il n'y a pas d'avantage notable pour la réserve de Pasqua et il évalue le total des dommages-intérêts payables aux bandes de Muscowpetung et de Pasqua à 8 050 $. Il n'est pas reconnu que les terres de la réserve de Standing Buffalo risquaient d'être inondées.

Le barrage proposé sur le lac Pasqua n'est pas construit, mais on le remplace par l'ouvrage du lac Echo pour régulariser le niveau d'eau des deux lacs. On ne rajuste pas ou ne reconsidère pas l'évaluation des dommages faite par Fetterly puisqu'on croyait que, à court terme, les dommages seraient inférieur avec un ouvrage sur le lac Echo plutôt que sur le lac Pasqua et, à long terme, qu'un ouvrage serait probablement construit sur le lac Pasqua quand même. Le barrage est construit peu de temps après qu'on ait obtenu l'approbation du projet en 1942. Par ailleurs, la compensation évaluée à 8 050 $ pour compenser les bandes de Muscowpetung et de Pasqua pour les dommages subis par leurs réserves n'a jamais été payée aux bandes, même si l'ARAP et les Affaires indiennes considéraient la somme raisonnable. Rien ne montre que les bandes aient autorisé le projet ou aient même été consultées à l'égard du barrage.

Projets des lacs Crooked et Round

En 1941, l'ARAP demande à Fetterly de donner son opinion concernant les dommages potentiels et les avantages susceptibles de découler de la construction de barrages sur les lacs Crooked et Round. Entre-temps, sans avoir obtenu le consentement des bandes touchées, l'ARAP entreprend la construction des deux barrages. L'ARAP aurait semble-t-il agi sur les conseils du directeur par intérim des Affaires indiennes qui présumait que le consentement des bandes n'était pas nécessaire parce que l'ARAP avait des pouvoirs d'expropriation. En février 1942, Fetterly recommande que, en plus de payer des dommages-intérêts de 3 300 $ aux bandes de Sakimay, Cowessess et

Ochapowace, l'ARAP devrait aussi construire un pont à l'ouest de la zone inondée sur le lac Crooked pour remplacer un passage à gué qui deviendrait impraticable. Le paiement de 3 330 $, y compris une somme additionnelle de 30 $ pour le pensionnat indien de Cowessess, est approuvé en novembre 1942 et le versement est crédité aux bandes respectives en mai 1943.

EFFETS DES BARRAGES

Les économies des Premières Nations de la vallée de la Qu'Appelle avant 1940 sont en grande partie fondées sur des activités et des ressources au fond de la vallée, dont le foin sauvage, le bois de construction, le castor, le rat musqué, le cerf, les baies, le sirop d'érable, et des herbes importantes au plan culturel et médicinal, comme le foin d'odeur et la racine de polygala de Virginie. L'eau même de la rivière est également essentielle à l'existence des bandes, non seulement pour les besoins domestiques, mais aussi pour le poisson, l'abreuvement des animaux et l'irrigation naturelle des terres basses au moment des crues saisonnières. Le fait que les niveaux d'eau sont peu élevés permet aussi aux membres des bandes d'avoir accès au foin et à d'autres ressources de part et d'autre de la rivière. Plusieurs membres des réserves sont «fortement attachés aux activités économiques, sociales et culturelles fondées sur l'habitat fluvial».

La construction des barrages fait que certaines zones des réserves sont inondées en permanence, alors que d'autres le sont de façon occasionnelle et d'autres encore sont endommagées par l'action capillaire et par la salinité. Divers arbres, arbustes et herbes riches en éléments nutritifs sont remplacés par des plantes salines, et la disparition des abris et de la nourriture ont entraîné une diminution du petit gibier. En même temps, les économies des Indiens subissent le contrecoup de la disparition progressive de l'utilisation à grande échelle de chariots tirés par des chevaux et de l'utilisation du bois comme source de chauffage.

LES RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE BANDE DE 1977

Vers la fin de 1972, l'ARAP détermine qu'elle n'avait pas compensé les bandes de Muscowpetung ni de Pasqua pour les dommages causés par le barrage du lac Echo et que rien ne montre qu'il y ait eu une entente entre l'ARAP et les Affaires indiennes ou les bandes. Des négociations commencent en septembre 1973 et, en juillet 1975, les trois bandes participantes de l'ouest retiennent les services de l'avocat Roy Wellman pour négocier en leur nom. Le 16 novembre 1976, les bandes offrent d'accepter un règlement for-

faitaire de 265 000 $ en contrepartie d'un permis autorisant l'utilisation et l'occupation futures des terres de réserve en vue de les inonder, ainsi qu'une décharge concernant les dommages passés, actuels et futurs causés par l'ouvrage.

Au départ, l'ARAP s'objecte à cette proposition, faisant remarquer que les bandes avaient accepté un règlement de 100 $ l'acre fondé sur la superficie déterminée dans le cadre de l'étude technique conjointe. Éventuellement, toutefois, l'ARAP conclut que la somme de 265 000 $ pourrait être justifiée et les bandes adoptent des résolutions confirmant le règlement. Le règlement est approuvé le 7 juillet 1977 et les paiements sont déposés au crédit des bandes respectives.

INSATISFACTION FACE AU RÈGLEMENT

En octobre 1977, le nouveau chef de Muscowpetung, Ron Rosebluff, se montre préoccupé quant à la nature «perpétuelle» du règlement, qu'il apparente plus tard à une cession. Même si la bande de Muscowpetung au départ n'avait pas l'intention d'utiliser ou même d'accepter les fonds lui ayant été attribués, la preuve montre que les trois Premières Nations ont dépensé complètement, ou presque, les sommes qui leurs ont été payées. Malgré des garanties de l'ARAP voulant que le règlement ne représente pas une aliénation permanente des terres nécessitant une cession et le consentement de la majorité des membres admissibles, la bande de Muscowpetung adopte une résolution du conseil de bande en février 1978 annulant la précédente.

En plus des objections du chef Rosebluff, les Affaires indiennes ont de la difficulté à cerner les terres devant être couvertes par le permis envisagé dans le règlement de 1977. Un différend prend forme concernant les permis entre les Affaires indiennes et le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). Même si le différend finit par se rendre au niveau des sous-ministre vers la fin de 1981 et le début de 1982, les ministères arrivent à une impasse et aucun permis n'est délivré.

Entre-temps, la QVIDA est créée en 1979 pour représenter les intérêts de ses huit Premières Nations membres. La bande de Standing Buffalo adopte sa propre résolution d'annulation le 10 novembre 1980, et la bande de Pasqua emboîte le pas le 10 février 1982. Au milieu de 1986, les bandes de la QVIDA adoptent des résolutions approuvant la présentation de revendications particulières en vue d'obtenir compensation pour «l'aliénation et l'inondation illégales» de leurs réserves respectives. Cependant, en 1989, par

manque d'activité dans la revendication, le dossier de la QVIDA est fermé par la Direction générale des revendications particulières, étant entendu qu'il serait possible de le rouvrir lorsque la QVIDA sera prête à présenter de nouveau sa revendication. La QVIDA considère qu'il s'agit d'un rejet constructif de sa revendication par les Affaires indiennes. Ainsi, les Premières Nations de la QVIDA décident en septembre 1994 de demander à la Commission des revendications des Indiens de procéder à une enquête sur la revendication.

QUESTIONS

La grande question dont est saisie la Commission des revendications des Indiens dans la présente enquête consiste à déterminer si les revendications des Premières Nations de la QVIDA intéressées révèlent un manquement de la Couronne à ses «obligations légales» envers les Premières Nations, au sens de la Politique des revendications particulières. En répondant à cette question, la Commission doit établir si, d'après la preuve et les mémoires, le Canada était fondé de rejeter les revendications.

Le Canada et les Premières Nations de la QVIDA intéressées ont convenu que, pour évaluer comme il se doit les revendications, la Commission doit examiner les cinq questions suivantes :

1. La Couronne pouvait-elle autoriser l'ARAP en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens*de 1927 à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder? Dans l'affirmative, l'ARAP a-t-elle obtenu cette autorisation? Dans la négative, le Canada a-t-il manqué à ses obligations de fiduciaire envers les Premières Nations de la QVIDA en n'obtenant pas l'autorisation nécessaire aux termes de la Loi?

2. Si le Canada pouvait et a effectivement autorisé comme il se doit l'ARAP, en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder, est-ce que la Couronne avait tout de même l'obligation de fiduciaire de consulter les Premières Nations de la QVIDA ou de tenir compte autrement de leurs intérêts avant de procéder?

3. Les modalités du Traité 4 empêchaient-elles la Couronne d'invoquer l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 ou exigeaient-elles autrement d'obtenir le consentement des Premières Nations de la QVIDA pour autoriser l'ARAP à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder?

4. Les résolutions du conseil de bande signées par les Premières Nations de Pasqua, Standing Buffalo et Muscowpetung dans les années 1970 ont-elles vraiment dégagé la Couronne et l'ARAP de toutes demandes passées, présentes et futures pour les dommages causés par l'ouvrage de régularisation du lac Echo construit dans les années 1940?

5. Les Premières Nations de la QVIDA ayant des réserves adjacentes ou situées des deux côtés de la rivière Qu'Appelle et des lacs avaient-elles en common law des droits de riverains, y compris des droits sur le lit de la rivière? Dans l'affirmative, la Couronne avait-elle l'obligation de veiller à ce que ces droits soient protégés sous le régime de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest* (1894) et de la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*, et d'agir dans l'intérêt des Premières Nations si ces droits risquaient d'être affectés? En outre, la Couronne a-t-elle agi dans l'intérêt des Premières Nations de la QVIDA lorsqu'elle a autorisé l'ARAP à construire des ouvrages de régularisation qui modifiaient les droits de riverains des Premières Nations et ont occasionné les pertes qui ont suivi?

ANALYSE ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Question 1 : Article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927

Le Canada a reconnu qu'il n'avait pas acquis le droit d'utiliser et d'occuper les terres de réserve des Premières Nations de la QVIDA par voie d'expropriation ou de cession, la question qui demeurait était donc de savoir si pareilles utilisation et occupation pouvaient être autorisées par le surintendant général des Affaires indiennes en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927. D'après le raisonnement de la Cour suprême du Canada dans *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, la Commission conclut que, même si l'article 34 permettait au surintendant général d'autoriser l'utilisation et l'occupation de terres de réserve, les droits transmis à l'ARAP étaient trop grands, exclusifs et permanents pour être autorisés en vertu de l'article 34. De plus, contrairement au paragraphe 28(2) de la version ultérieure de la *Loi sur les Indiens*, l'article 34 n'envisage pas le consentement de la bande ou du conseil de bande, ce qui signifie qu'il doit être interprété de façon encore plus restrictive que le paragraphe 28(2).

Puisque l'article 34 ne constituait pas un fondement convenable pour autoriser l'utilisation et l'occupation des terres de réserve en vue des les inonder en l'espèce, la Commission n'avait pas à se demander si le Canada a effectivement autorisé l'ARAP à utiliser et occuper les terres de réserve en

vertu de l'article. En conséquence, il était nécessaire pour l'ARAP d'acquérir par cession ou expropriation le droit d'utiliser et occuper les terres de réserve aux fins de les inonder. Ne l'ayant pas fait, l'ARAP a empiété sur les terres de réserve des six Premières Nations participantes du début des années 1940 au moins jusqu'en 1977, et sur les terres de réserve des Premières Nations de Sakimay, Cowessess et Ochapowace jusqu'à ce jour. L'incidence du règlement de 1977 sur l'utilisation et l'occupation par l'ARAP des terres de réserve des Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo est abordée ci-après.

Questions 2 et 3 : Obligations de fiduciaire et issues de traités du Canada

Étant donné que la Commission a conclu qu'il ne convenait pas que le Canada autorise l'ARAP à utiliser et occuper les terres de réserve en vue de les inonder en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, il n'est pas nécessaire de déterminer s'il a manqué à une obligation de fiduciaire ou issue de traité de consulter les Premières Nations de la QVIDA ou de tenir compte autrement de leurs intérêts avant de procéder.

Question 4 : Effets des résolutions du conseil de bande de 1977

Pour les mêmes raisons que nous avons conclu que le Canada n'avait pas le loisir d'autoriser l'utilisation et l'occupation des terres de réserve en vue de les inonder en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, le Canada ne pouvait autoriser pareilles utilisation et occupation en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1970 dans le cadre des discussions avec Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo en vue du règlement de 1977. Le présent cas se distingue de l'affaire *Opetchesaht* et de l'enquête sur la revendication de la Première Nation de Eel River Bar en ce que les droits consentis à l'ARAP étaient plus grands, exclusifs et permanents que ceux accordés à la British Columbia Hydro and Power Authority et à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick dans ces autres affaires. De plus, le règlement de 1977 était nul *ab initio* aux termes du paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens*, soit entièrement ou au minimum en ce qui concerne la partie du règlement touchant les permis et les dommages pour utilisation et occupation futures à compter de 1977. Ces conclusions signifient que l'ARAP a continué d'empiéter sur les réserves de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo *après* 1977. Pour savoir si les empiétements antérieurs à 1977 ont été réglés par le règlement de 1977, il faut déterminer si les conseils de

bande avaient le pouvoir de conclure des règlements exécutoires concernant l'utilisation et l'occupation non autorisées des terres de réserve et si la clause de décharge dans les résolutions du conseil de bande de 1977 peut être séparée des parties de l'entente annulées par le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens*.

À moins qu'il choisisse d'enlever les ouvrages de régulation des lacs Echo, Crooked et Round, le Canada devrait entreprendre immédiatement des négociations en vue d'obtenir des six Premières Nations, par cession ou expropriation, les droits dont il a besoin aux fins des inondations. Le Canada devrait aussi entreprendre des négociations pour établir le reste de la compensation, le cas échéant, payable aux Premières Nations de Sakimay, Cowessess et Ochapowace pour les dommages liés aux inondations depuis les années 1940, en tenant compte des 3 270 $ reçus comme compensation par ces Premières Nations en 1943. De même, le Canada devrait entreprendre des négociations pour établir le reste de la compensation, le cas échéant, payable aux Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo pour les dommages liés aux inondations depuis 1977, encore une fois, en tenant compte de la compensation de 265 000 $ payée à ces Premières Nations en vertu du règlement de 1977. La question de savoir si le règlement conclu par les conseils de bande pour les dommages antérieurs à 1977 lie les bandes respectives et si cette partie de l'entente peut être séparée et peut opérer indépendamment pour régler les dommages survenant au cours de cette période, devraient être négociées par les parties. Si elles sont incapables de régler ces questions ou toute autre question touchant le montant de la compensation découlant de l'utilisation et l'occupation faites par l'ARAP des terres de réserves, les parties pourront revenir devant la Commission pour qu'elle fasse enquête.

Les résolutions du conseil de bande au moyen desquelles les trois bandes de l'ouest étaient censées annuler les résolutions de 1977 ainsi que le règlement ne sont pas pertinents à la présente enquête. Si le règlement de 1977 était nul *ab initio* aux termes du paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens*, cette question devient théorique puisque les bandes n'avaient pas à adopter des résolutions pour rendre les résolutions précédentes inopérantes. Toutefois, dans la mesure, le cas échéant, où le règlement de 1977 peut être considéré comme valide aux termes de l'article 28 de la *Loi sur les Indiens*, les résolutions de 1977 ne sont qu'une preuve de l'intention des conseils de contracter. En tant que tel, il serait contraire aux principes de base du droit

des contrats de permettre aux Premières Nations de se retirer unilatéralement du règlement de 1977 sans l'accord de l'ARAP.

Question 5 : Droits ancestraux, issus de traité et de riverains relatifs à l'eau

Il n'est pas nécessaire pour la Commission d'aborder la nature et l'étendue des droits ancestraux, issus de traité et de riverains relatifs à l'eau des Premières Nations compte tenu de nos conclusions quant aux quatre premières questions. Néanmoins, dans la mesure où on pourra établir que l'ARAP et ses successeurs ont nui aux droits relatifs à l'eau des Premières Nations, nous estimons que les Premières Nations ont le droit de demander compensation pour les dommages causés par cette interférence. Il faudra bien entendu dûment tenir compte de la compensation déjà payée aux Premières Nations afin d'éviter toute forme de «compte en double».

La preuve soumise à la Commission est insuffisante pour lier de façon concluante la pollution de la rivière Qu'Appelle à la construction et l'exploitation des ouvrages de régularisation des lacs Echo, Crooked et Round. De même, on ne nous a pas présenté d'élément de preuve que le Canada, en ne délivrant pas de permis de consommation relatif aux droits des Premières Nations en vertu de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest* de 1894, ait causé des dommages aux Premières Nations. La Commission refuse donc l'invitation à décider si les droits de riverains des Premières Nations ou leurs autres droits relatifs à l'eau ont été éteints par cette loi, ou si la Couronne n'a pas protégé ces droits.

Recommandations

Ayant conclu que le Canada a une obligation légale non respectée à l'égard des Premières Nations de la QVIDA en ce qui concerne l'acquisition par l'ARAP du droit d'utiliser et d'occuper leurs terres de réserve en vue de les inonder, nous recommandons donc ce qui suit :

1. Que le Canada entreprenne immédiatement des négociations avec les Première Nations de la QVIDA en vue d'acquérir par cession ou expropriation les droits fonciers nécessaires pour l'exploitation continue des ouvrages de régularisation du lac Echo, du lac Crooked et du lac Round, ou, subsidiairement, qu'il enlève les ouvrages de régulation.

2. Que les revendications pour inondation des Premières Nations de Sakimay, Cowessess et Ochapowace soient acceptées aux fins de négociation aux termes de la Politique des revendications particulières du Canada, en ce qui a trait

a) aux dommages causés aux terres de réserve depuis la construction des barrages au début des années 1940, et
b) à la compensation pour

(i) la valeur des droits que le Canada pourra acquérir sur les terres de réserve, et
(ii) les dommages futurs aux terres de réserve,
sous réserve de déduire la compensation de 3 270 $ payée en 1943 à ces Premières Nations.

3. Que les revendications pour inondation des Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo soient acceptées aux fins de négociation aux termes de la Politique des revendications particulières du Canada en ce qui a trait

a) aux dommages occasionnés aux terres de réserve
(i) depuis la construction à l'origine des barrages au début des années 1940, ou
(ii) subsidiairement, depuis 1977, si ces Premières Nations peuvent être liées par les résolutions du conseil de bande adoptées en 1977 et si la décharge pour les dommages antérieurs à 1977 peut être séparée de la partie invalide du règlement, et
b) à la compensation pour
(i) la valeur des droits que le Canada pourra acquérir sur les terres de réserve, et
(ii) les dommages futurs aux terres de réserve,

sous réserve de déduire la compensation de 265 000 $ payée en 1977 à ces Premières Nations.

PARTIE I

INTRODUCTION

TOILE DE FOND DE LA REVENDICATION

Pour bien situer la revendication de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA) visée par la présente enquête, il faut d'abord comprendre la composition et la raison d'être de cette organisation, ainsi que la géographie de la région dont elle tire son nom.

La QVIDA a été établie en 1979 par des Premières Nations qui craignaient, entre autres, que leur culture, leurs droits et leurs intérêts ne soient pas suffisamment protégés et articulés dans l'utilisation et le développement des ressources terrestres et hydriques de la vallée de la Qu'Appelle. Il est particulièrement utile de mentionner ici que l'organisation voulait obtenir réparation pour les dommages causés aux terres des réserves par les ouvrages de régularisation érigés par l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP) au début des années 40, et exercer une plus grande influence sur la gestion future du régime des eaux dans la vallée.

La QVIDA est formée de huit Premières Nations - soit d'ouest en est, les Premières Nations de Piapot, Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess, Kahkewistahaw et Ochapowace. La présente enquête ne concerne toutefois que six d'entre elles. En effet, comme l'enquête porte uniquement sur les dommages causés par les ouvrages de régularisation de l'ARAP aux lacs Echo, Crooked et Round, la Première Nation de Piapot n'est pas concernée puisqu'elle est située beaucoup trop en amont pour que les ouvrages en cause y aient eu des répercussions. Cette Première Nation pourrait toutefois présenter une revendication distincte relativement à des dommages qui auraient été causés par des ouvrages construits sur la rivière dans les années 70.

La Première Nation de Kahkewistahaw n'est pas non plus partie à la présente enquête, car en rejetant la revendication de la QVIDA relativement aux droits d'inondation, le Canada n'a pas compris que cette inondation pouvait

avoir affecté les terres de la réserve de Kahkewistahaw et ne s'est pas penché sur la question à ce moment. Le Canada a donc entrepris d'examiner récemment de nouveaux arguments de cette Première Nation ayant trait à d'éventuels dommages afin de déterminer quelle indemnisation lui a été versée (le cas échéant) pour l'inondation de ses terres de réserve, et pour lui fournir une réponse. Dans l'intervalle, voulant éviter de retarder la poursuite de l'enquête, la Première Nation de Kahkewistahaw a choisi d'agir séparément dans l'éventualité où le Canada rejetterait sa revendication après avoir reçu d'elle des documents additionnels à cet égard.

La rivière Qu'Appelle est au centre des revendications de la QVIDA. À l'ouest, la rivière prend naissance au lac Diefenbaker, où les barrages Gardiner et Qu'Appelle transforment la rivière South Saskatchewan en un long lac sinueux qui atteint presque, en amont, la frontière entre la Saskatchewan et l'Alberta. Les années sèches, l'eau de la South Saskatchewan peut être déviée au barrage Qu'Appelle pour l'irrigation des terres agricoles de la vallée, qui ont grand besoin d'eau.

Alors que la rivière Qu'Appelle serpente à travers le plat paysage de la Saskatchewan, son cours est d'abord entravé par un ouvrage de régularisation situé près d'Eyebrow, en Saskatchewan, à l'origine du petit lac Eyebrow. De là, la rivière continue de couler vers le sud-est, jusqu'à ce qu'elle soit à nouveau ralentie par le lac Buffalo Pound, autre produit d'un ouvrage de régularisation. Aussitôt le barrage franchi, la rivière prend une direction nord-est, son volume grossi par les eaux combinées de la rivière Moose Jaw et du ruisseau Thunder. Plus à l'est, juste avant Lumsden, elle recueille aussi les eaux du ruisseau Wascana, venant de Regina, puis elle est rejointe par le ruisseau Cottonwood. À Lumsden, la Qu'Appelle passe sous la Route 11, principal lien routier entre Regina et Saskatoon, et pousse vers le nord-est jusqu'à Craven. Les ouvrages de régularisation construits à Craven et à Valeport permettent de détourner l'eau vers le nord dans l'immense réservoir que constitue le lac Last Mountain, d'où on la laissera éventuellement s'échapper pour irriguer les plaines de Valeport et d'autres secteurs en aval.

Passé Craven, la Qu'Appelle continue de faire cap sur le du nord-est jusqu'à la Route 6, directement au nord de Regina, où elle bifurque vers l'est. À ce point, elle entre dans la réserve indienne (RI) nº 75 de la Première Nation de Piapot, qui s'étend sur plusieurs milles de chaque côté de la rivière. Après un parcours sinueux en direction de l'est, la rivière est rejointe du côté nord par le ruisseau Loon, pour traverser ensuite la limite nord de la RI nº 80 de Muscowpetung et de la RI nº 79 de Pasqua. Face à la RI nº 80,

de l'autre côté de la rivière, se trouve la RI nº 80B; il s'agit de terres fourragères réservées pour la bande de Muscowpetung et d'autres bandes, dont celle de Standing Buffalo. Coulant à la limite nord de la réserve de Pasqua, la rivière ralentit son cours et se déverse finalement dans le lac Pasqua (aussi appelé à une certaine époque lac Qu'Appelle), premier des quatre lacs en enfilade rapide qui ont fini par reprendre le nom collectif de lacs Fishing ou lacs Qu'Appelle. La réserve de Pasqua couvre presque tout le côté sud du lac Pasqua, jusqu'à un mille environ de son extrémité est.

Le ruisseau Jumping Creek arrive du nord et se jette à l'extrémité est du lac Pasqua, environ un demi-mille en amont du petit canal qui relie ce lac au lac Echo, deuxième des lacs Fishing. La RI nº 78 de Standing Buffalo s'étend de part et d'autre du ruisseau Jumping Creek, longeant une partie des rives nord des lacs Pasqua et Echo, et l'étendue de rivière qui les sépare. Le barrage du lac Echo, situé à l'extrémité inférieure de ce lac, du côté est, contrôle les niveaux d'eau des lacs Pasqua et Echo. Il a pour effet d'inonder des terres de la vallée appartenant aux réserves de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo, phénomène qui constitue l'un des aspects de la revendication dont est saisie la Commission des revendications des Indiens (la Commission).

La ville de Fort Qu'Appelle est située immédiatement en aval du barrage, et c'est aussi là que la rivière Qu'Appelle conflue avec le ruisseau Echo, qui coule en direction du nord. La rivière serpente ensuite vers le sud-est, traversant les villes de Lebret et Katepwa pour se jeter après dans les lacs Mission et Katepwa, les deux derniers des lacs Fishing. Elle est alors à nouveau entravée par un ouvrage de régularisation situé à l'extrémité inférieure du lac Katepwa. De là, elle continue de couler vers le sud-est, recueillant au passage les eaux du ruisseau Pheasant, au nord, et des ruisseaux Indian Head, Red Fox et Adair, au sud. Puis la rivière tourne à nouveau vers le nord-est, confluant avec le ruisseau Pearl avant de reprendre son cours vers le sud-est et d'arriver dans une autre réserve indienne située immédiatement en amont du lac Crooked. Cette terre appartient à la Première Nation de Sakimay, englobant la RI nº 74 qui longe la rive sud de la rivière et le dernier tiers du lac Crooked, à son extrémité ouest, ainsi que la RI nº 74A de Shesheep de l'autre côté de la rivière, qui longe la moitié du lac, sur son côté ouest.

La RI nº 73 de Cowessess occupe le reste des berges du lac Crooked, du côté sud, et s'étend sur quelques milles en aval, le long de la rivière. La RI nº 72A de Kahkewistahaw – petit campement de pêche – avait été d'abord située sur la rive nord, près du barrage du lac Crooked, à l'embouchure est

du lac. Le côté sud du barrage repose sur un terrain qui à l'origine faisait partie de la réserve de Cowessess, mais la Première Nation et l'ARAP ne s'entendent pas sur le titre actuel relatif à ce terrain. Le barrage, qui sert à contrôler le niveau du lac Crooked, a pour effet d'inonder certaines parties des réserves de Sakimay et de Cowessess. Le ruisseau Ekapo se jette dans la rivière Qu'Appelle immédiatement à l'est du barrage, après avoir traversé la RI nº 73, au sud.

Alors que la rivière continue d'onduler vers le sud-est, elle est bordée au sud sur une distance d'environ cinq milles par la RI nº 72 de Kahkewistahaw, située à mi-chemin entre les lacs Crooked et Round et adjacente à l'extrémité est de la réserve de Cowessess. La réserve de Kahkewistahaw se trouve bordée à l'est par la RI nº 71 d'Ochapowace, qui occupe toute la rive sud du lac Round et s'étend sur une certaine distance en amont et en aval de celui-ci. Au nord de la rivière et à l'est du lac Round s'étendent les terres de l'ancien pensionnat indien du lac Round, achetées du gouvernement fédéral par la bande de Kahkewistahaw en 1960 pour être ajoutées à la RI nº 72. Le huitième et dernier ouvrage de régularisation a été construit à l'endroit où le lac Round se déverse, à l'est, afin d'emmagasiner de l'eau dans le lac pour les besoins de l'irrigation. L'extrémité sud du barrage se trouve sur les terres de réserve de la bande d'Ochapowace, qu'il inonde à l'extrémité ouest du lac. Comme nous le précisions au début, les répercussions du barrage sur les terres de Kahkewistahaw n'ont pas été encore pleinement mesurées; elles pourraient faire l'objet de travaux distincts de la part de la Commission.

La rivière Qu'Appelle ondule finalement vers l'est en direction de la frontière du Manitoba, se gonflant en route des ruisseaux Squawhead et Scissors, au sud, ainsi que du ruisseau Kaposvar et de la rivière Cutarm, au nord. Dès qu'elle a franchi la frontière du Manitoba, la Qu'Appelle conflue avec la rivière Assiniboine, à St. Lazare, où elle se fonde dans cette rivière plus large qui continue de couler vers l'est jusqu'à son point d'union ultime avec la rivière Rouge, au centre de Winnipeg.

Nous avons déjà évoqué le fait que les questions qui sont au coeur de la présente enquête sont liées aux effets de la construction et de l'exploitation par l'ARAP des barrages des lacs Echo, Crooked et Round, dans les réserves des six Premières Nations membres de la QVIDA qui sont parties à la présente revendication. Les preuves montrent clairement que les barrages ont été construits par suite des graves sécheresses qui ont sévi dans les années 30 afin de stocker l'eau des crues printanières pour l'irrigation des terres dans les périodes de faibles précipitations. Il est également clair que même si

l'ARAP et les Affaires indiennes savaient que les barrages inonderaient des terres indiennes, les bandes n'ont pas été consultées et n'ont jamais autorisé la réalisation de ces projets. Trois des bandes participantes, soit celles de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo, n'ont même pas reçu l'indemnisation à laquelle, de l'avis des deux ministères du gouvernement, elles avaient droit. En conséquence, les trois premiers points étudiés ici consistent à déterminer si l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* permettait aux Affaires indiennes d'autoriser l'inondation des terres de réserve sans le consentement des bandes, que les Affaires indiennes aient ou non autorisé dans les faits cette inondation et, si l'autorisation en *a été* donnée, à déterminer si les Affaires indiennes étaient néanmoins tenues, en raison des traités ou à titre de fiduciaire, de consulter les bandes avant de donner le feu vert à l'ARAP.

En 1977, ayant découvert que le Canada n'avait pas payé les bandes de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo, les conseils de bande de l'époque ont négocié une entente avec l'ARAP qui leur accordait la somme globale de 265 000 $ à titre d'indemnisation pour les dommages passés, présents et futurs causés par les barrages. Les bandes acceptaient également que des permis soient délivrés en application du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* autorisant l'ARAP à continuer d'inonder des terres de réserve. Toutefois, peu après l'exécution des résolutions des conseils de bande (RCB) autorisant l'entente en question, et dans la foulée de l'élection d'un nouveau conseil dans la bande de Muscowpetung, les trois Premières Nations ont pris conscience du fait qu'elles s'étaient aliéné des terres de réserve de façon permanente sans que les cessions n'aient été approuvées par une majorité des membres votants dans chaque Première Nation. Elles ont toutes les trois prétendu résilier les RCB relatives à l'entente de 1977 au moyen de nouvelles résolutions. Ces faits soulèvent un certain nombre de questions additionnelles, notamment quant à la possibilité de donner effet à l'entente par voie de résolution et de délivrer des permis en vertu du paragraphe 28(2), et quant à la liberté qu'avaient les Premières Nations de résilier l'entente de façon unilatérale, surtout qu'elles avaient déjà reçu et qu'elles ont dépensé depuis les 265 000 $ s'y rattachant.

Finalement, la Commission a été appelée à se pencher sur les droits des Premières Nations relatifs à l'eau, à la lumière aussi bien des droits ancestraux que des droits issus de traités ou des droits de riverain. Les Premières Nations se demandent si leurs droits relatifs à l'eau ont été protégés lorsque le gouvernement fédéral a revendiqué le lit et l'eau des rivières non navi-

gables, par l'adoption de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest*, en 1894. Si leurs droits *ont été* protégés, les Premières Nations en font un autre motif de revendication pour les dommages résultant de la construction et de l'exploitation des trois barrages sans leur consentement. Si les droits relatifs à l'eau *n'ont pas été* protégés, les Premières Nations prétendent que le Canada a manqué à ses obligations de fiduciaire à l'endroit des Premières Nations en ne protégeant pas ces droits.

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Le mandat confié à la Commission d'effectuer des enquêtes conformément à *Loi sur les enquêtes* est fixé dans un décret pris le 1er septembre 1992 et libellé comme suit :

> [...] que nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières [...] dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport:
>
> (a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées;
>
> (b) sur les critères applicables aux compensations dans le cadre de la négociation d'un règlement, lorsque le requérant conteste les critères adoptés par le Ministre[1].

La politique relative aux revendications particulières est exposée dans une brochure publiée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sous le titre *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières*[2]. Lorsqu'elle étudie la revendication particulière d'une Première nation du Canada, la Commission doit déterminer si le Canada a manqué ou non à une obligation légale à l'égard de cette Première Nation, d'après les directives fournies dans *Dossier en souffrance* :

1 Commission délivrée le 1er septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730, 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme, 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329 du 15 juillet 1991 (Mandat consolidé).

2 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1982); réimpression [1994] 1 ACRI, p. 171-185.

La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une «obligation légale», c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.

Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.

ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens*ou une autre loi et règlement relatifs aux Indiens.

iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.

iv) L'aliénation illégale de terres indiennes [...]

En plus de ce qui précède, le Canada est disposé à entendre les revendications fondées sur l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

i) Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité;

ii) Fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans le cas où la preuve peut en être clairement établie[3].

RAPPEL DES FAITS ENTOURANT L'ENQUÊTE

La QVIDA a présenté une revendication aux Affaires indiennes en 1986, demandant d'être indemnisée pour les préjudices causés par l'indemnisation de terres de réserve[4]. Le 5 novembre 1992, Carol Cosco, des Affaires indiennes, informe le chef Lindsay Cyr, alors président de la QVIDA, que le Ministère entend fermer le dossier de cette organisation, étant donné que sa revendication est inactive depuis 1989[5]. Dans cette lettre ainsi que dans la correspondance qui a suivi, le 17 novembre 1992, Cosco indique clairement que cette mesure n'est prise qu'à des fins administratives et que la revendication pourrait être relancée au point où la QVIDA l'avait laissée sans devoir être reprise à zéro ou retardée dans son traitement[6]. Les Premières Nations ont néanmoins interprété ces lettres comme constituant un rejet déguisé de

3 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1982), 20.

4 116782 Canada Ltd., *«Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim»*, 14 avril 1986 (Pièce 5 de la CRI).

5 Carol J. Cosco, analyste des revendications, Revendications particulières-Ouest ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, 5 novembre 1992, dossier MAINC BW8260/SK8552-C1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1349).

6 Carol J. Cosco, analyste des revendications, Revendications particulières-Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, 17 novembre 1992, dossier MAINC BW8260/SK8552-C1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1350).

leur revendication et, en octobre 1994, la Commission des revendications des Indiens en a été saisie et priée de faire enquête[7].

Le 1er décembre 1994, l'honorable Robert F. Reid, avocat et conseiller en médiation auprès la Commission, informe les parties que, ayant accédé à la demande de la QVIDA relativement à la tenue d'une enquête, la Commission tente d'organiser une séance de planification[8]. Un peu plus d'une semaine plus tard, Rem Westland, directeur général des Revendications particulières, s'inquiète du fait que la Commission accepte de faire enquête sur la revendication de la QVIDA et sur d'autres revendications qui en sont «encore à l'étape de la recherche»[9]. Néanmoins, l'avocat du Canada accepte de participer à la première séance de planification qui a lieu le 30 janvier 1995 et de discuter des possibilités qui s'offrent à la QVIDA pour faire progresser sa revendication.

En fait, six séances de planification ont lieu, et les parties peuvent clarifier et cerner plus étroitement les questions sur lesquelles la Commission devra se pencher. Les trois premières conférences se déroulent à Regina les 30 janvier, 6 juin et 28 septembre 1995. Avant la quatrième séance de planification, qui a lieu le 3 avril 1996, le Canada a terminé sa recherche sur les revendications de la QVIDA et présente sa position préliminaire dans deux lettres «sans préjudice» datées du 29 mars 1996. Dans la première de ces lettres, qui porte sur les quatre Premières Nations de l'Ouest, Jack Hughes, des Revendications particulières-Ouest, informe Gordon Lerat, coordonnateur de la QVIDA, que le Canada est prêt à recommander l'acceptation de la revendication en ce qui concerne la réserve de Standing Buffalo, mais non celles de Pasqua et de Muscowpetung :

---

7 Matthew Bellegarde, agent aux revendications et à l'élaboration des politiques, *Federation of Saskatchewan Indian Nations*, à Kim Fullerton, conseiller juridique auprès de la Commission, Commission des revendications des Indiens, 11 octobre 1994, joignant à l'envoi le Rapport de décision de la QVIDA en date du 12 septembre 1994, ayant trait à la présentation, par le chef Mel Isnana (Standing Buffalo), le chef Todd Peigan (Pasqua), le chef Eugene Anaquod (Muscowpetung) et le chef Joe Fourhorns (Piapot) d'une demande visant à ce que la Commission des revendications des Indiens enquête sur le rejet par le Canada de la revendication de la QVIDA; Angela Delorme, secrétaire exécutive, *Yorkton Tribal Council*, à Kim Fullerton, conseiller juridique auprès de la Commission, Commission des revendications des Indiens, 26 octobre 1994, joignant à l'envoi le Rapport de décision de la QVIDA relative à une demande présentée par le chef Louis Taypotat (Kahkewistahaw), le chef Denton George (Ochapowace), le chef Terry Lavallee (Cowessess), et le chef Lindsay Kaye (Sakimay) afin que la Commission des revendications des Indiens enquête sur le rejet par le Canada de la revendication de la QVIDA.

8 Juge Robert F. Reid, avocat et conseiller en médiation, Commission des revendications des Indiens, à Matthew Bellegarde, agent aux revendications et à l'élaboration des politiques, *Federation of Saskatchewan Indian Nations*, et à Bruce Becker, conseiller juridique, Revendications particulières-Ouest, Services juridiques du MAINC, 1er décembre 1994.

9 Rem Westland, directeur général, Revendications particulières, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au juge Robert Reid, avocat et conseiller en médiation, Commission des revendications des Indiens, 9 décembre 1994.

[Traduction]

Terres des réserves de Muscowpetung et de Pasqua

Nous sommes d'avis que l'ARAP a obtenu les autorisations voulues pour utiliser et occuper des terres dans les réserves de Muscowpetung et de Pasqua, conformément à l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927. Le Canada n'a pas indemnisé les bandes de Muscowpetung et de Pasqua pour l'inondation de terres dans leurs réserves dans les années 40, mais il leur a finalement versé une indemnisation appropriée en 1977. En outre, les conseils de bande de Muscowpetung et de Pasqua ont fourni au Canada des décharges effectives en ce qui concerne l'indemnisation découlant de l'inondation de leurs terres par voie de résolutions autorisant cette inondation. En conséquence, le Canada est d'avis qu'il n'a manqué à aucune obligation légale à l'égard des bandes de Muscowpetung ou de Pasqua.

Terres de la réserve de Standing Buffalo

Après examen du dossier, il ne semble pas que le Canada savait que les terres de la réserve de Standing Buffalo seraient touchées par l'inondation de terres dans les années 40. Bien que le conseil de bande de Standing Buffalo ait adopté une résolution en 1977 permettant au Canada d'inonder des terres de la bande, il ne semble pas que le Canada ait délivré à l'époque un permis d'inondation. Par conséquent, nous sommes disposés à mener des négociations s'appuyant sur le mémoire présenté par la bande, selon lequel il n'existe aucune autorisation concernant l'inondation de leurs terres. Toute indemnisation versée à la bande pour qu'elle consente à ce que le Ministre délivre un permis doit tenir compte de l'indemnisation qui lui a été versée en 1977 à titre de compensation[10].

Le Canada n'est pas disposé à considérer la revendication en ce qui concerne la réserve de Piapot, car l'inondation de cette réserve semble résulter d'apports d'eau en aval plutôt que de la construction et de l'exploitation du barrage du lac Echo. Hughes ajoute que le Canada avait trois façons d'autoriser l'inondation de terres de réserve – la cession, l'expropriation, ou l'autorisation en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* – et qu'il a apparemment autorisé l'utilisation et l'occupation des terres en application de l'article 34[11].

Dans la seconde lettre, qui a trait aux quatre Premières Nations de l'est, Hughes fait savoir à Lerat que le Canada en est venu à la position préliminaire qu'il n'a manqué à aucune obligation légale, car, encore une fois, il a autorisé l'utilisation et l'occupation de terres de réserve en vertu de l'article 34. Le Canada est cependant prêt à étudier d'autres arguments de la

10 Jack Hughes, directeur de recherche, Prairies, Revendications particulières-Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Gordon Lerat, coordonnateur de la QVIDA, 29 mars 1995. Il est à noter que la date figurant sur la lettre semble erronée et que la date exacte devrait être le 29 mars 1996.

11 Jack Hughes, directeur de recherche, Prairies, Revendications particulières-Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Gordon Lerat, coordonnateur de la QVIDA, 29 mars 1996.

QVIDA quant à la pertinence de l'indemnité versée pour l'utilisation et l'occupation de ces terres, ainsi qu'à l'indemnité versée à la bande de Sakimay pour les frais engagés dans le déplacement d'une maison vers un terrain plus élevé et aux dommages liés à l'inondation d'une route [12].

À la quatrième séance de planification, le Canada reconnaît qu'en rejetant la revendication relative à l'inondation dans le cas des quatre Premières Nations de l'est, il n'a pas tenu compte des éventuelles répercussions de cette inondation sur la réserve de Kahkewistahaw. C'est à ce moment qu'il accepte d'étudier la revendication de Kahkewistahaw et d'y répondre. Le Canada concède également ne pas avoir procédé par voie de [traduction] «cession [ou] d'expropriation, ni avoir obtenu un permis à l'égard des terres maintenant inondées par suite de la construction des barrages aux lacs Echo, Round ou Crooked»[13].

La cinquième séance de planification a lieu à Regina le 14 mai 1996. Les parties s'entendent pour que la bande de Standing Buffalo ne soit plus partie à l'enquête, étant donné que le Canada a accepté d'engager des négociations relativement à la revendication présentée par cette bande. À ce moment, la bande de Kahkewistahaw veut continuer d'être partie à l'enquête [traduction] «tant que le Canada n'offrira pas d'accepter la revendication de Kahkewistahaw aux fins de négociation et que cette offre n'aura pas été acceptée par la Première Nation »[14].

Cependant, à la dernière séance de planification, le 28 février 1997, le Canada n'a plus la même position au sujet de la bande de Standing Buffalo et informe la Première Nation qu'il ne veut plus négocier sa revendication concernant l'inondation des terres. Par ailleurs, le mémoire de la bande de Kahkewistahaw n'étant pas encore terminé, le chef Amanda Louison envisage de retirer de la revendication la partie qui concerne sa Première Nation pour éviter de retarder l'enquête[15]. En très peu de temps, la bande de Standing Buffalo choisit donc d'être partie à l'enquête, et celle de Kahkewistahaw choisit au contraire de ne pas participer.

12 Jack Hughes, directeur de recherche, Prairies, Revendications particulières-Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Gordon Lerat, coordonnateur de la QVIDA, 29 mars 199[6].

13 Séance de planification de la Commission des revendications des Indiens, Qu'Appelle Valley Indian Development Authority, 3 avril 1996, p. 3.

14 Séance de planification de la Commission des revendications des Indiens, Qu'Appelle Valley Indian Development Authority, 14 mai 1996, p. 6.

15 Séance de planification de la Commission des revendications des Indiens, Qu'Appelle Valley Indian Development Authority, 4 mars 1997, p. 3-4.

L'ENQUÊTE

Pour aider la Commission dans ses travaux, les parties soumettent plus de 1 300 pages de documents historiques et 35 autres pièces qui contiennent plusieurs autres milliers de pages de documents, ainsi qu'une vidéo produite par la *Federation of Saskatchewan Indian Nations*. La Commission entend également les témoignages d'anciens appartenant aux six Premières Nations participantes, à l'occasion de quatre audiences publiques distinctes, ainsi que le témoignage d'anciens de la Première Nation de Kahkewistahaw, qui est encore partie à l'enquête au moment de l'audience publique à laquelle ses membres participent.

La première audience publique réunit les quatre Premières Nations de l'est membres de la QVIDA; elle se déroule dans la salle communautaire de la réserve de Sakimay le 18 septembre 1996. Les commissaires entendent les anciens George Ponicappo, Alex Wolfe, Marie Kaye, Raymond Acoose, Edna Sangwais, Emma Panipekeesick, Jimmy Wahpooseywan et Leonard Kequahtooway, de Sakimay, Joseph Crowe, John Alexson, Mervin Bob, Allan McKay et Urbin Louison, de Kahkewistahaw, Henry Delorme, de Cowessess, ainsi que Margaret Bear, Marlowe Kenny, Arthur George et Calvin George, d'Ochapowace.

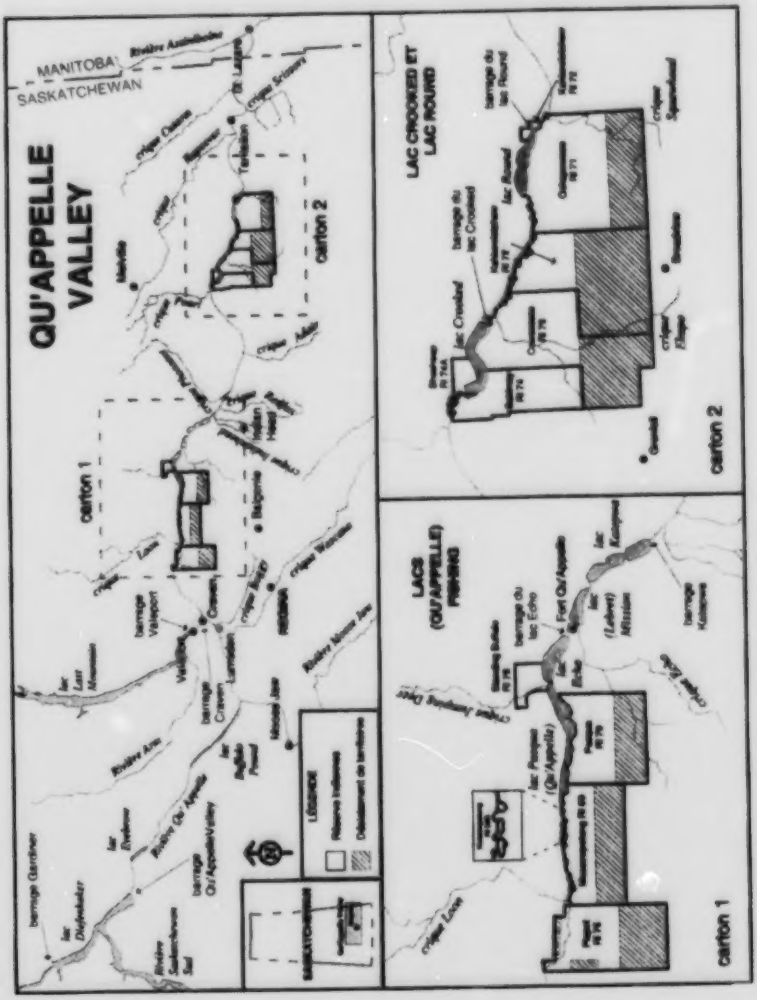
La deuxième audience publique a lieu dans la salle de la bande de Pasqua le 2 octobre 1996. Au nombre des participants figurent les Anciens suivants de la Première Nation de Pasqua : David Obey, Stanley Pasqua, Clara Pasqua, Andrew Gordon, Raymond Gordon, Clayton Cyr, Lawrence Stevenson, Jimmy Iron Eagle, George Kahnapace, Lawrence Chicoose, Agnes Cyr, Dora B. Stevenson, Marsha Gordon, Bernard Gordon, Edith Merrifield et Ina Kahnapace. Le jour suivant, les commissaires convoquent une autre audience dans le gymnase de l'école de Muscowpetung afin d'entendre les témoignages de onze anciens de la Première Nation de Muscowpetung, soit : Calvin Poitras, Sr., Violet Keepness, Isabelle Keepness, William Pratt, Evelyn Cappo, Winonah Toto, Ervin Toto, Earl Cappo, Paul Poitras, Norma Cappo et Eugene Anaquod.

Finalement, après confirmation de la participation de la bande de Standing Buffalo à l'enquête, la quatrième et dernière audience publique se tient le 4 avril 1997 au centre culturel de Standing Buffalo, et permet d'entendre les anciens de cette Première Nation. Les témoins sont Charlie Buffalo, Susan Yuzicappi, Isabelle Jackson, Felix Bearshield, Ken Goodwill, Clifford Goodwill, Tony Yuzicappi et, par le truchement de Velma Bear, membre

du conseil de bande, Cecil Wajunta, Victor Redman, Catherine Goodfeather et Celina Wajunta.

Le conseiller juridique des Premières Nations membres de la QVIDA présente ses arguments écrits à la Commission le 5 mai 1997, auxquels le conseiller juridique du Canada répond le 6 juin 1997. Les plaidoiries sont présentées à l'occasion d'une séance finale qui a lieu à Regina, le 26 juin 1997.

Un sommaire détaillé des mémoires, des preuves documentaires, des transcriptions et du reste du dossier relatif à cette enquête est présenté à l'annexe A du présent rapport.


QU'APPELLE VALLEY
MANITOBA
SASKATCHEWAN
carton 1
carton 2
LÉGENDE
Réserve indienne
Établissement de bandeau
LAC CROOKED ET LAC ROUND
LACS (QU'APPELLE) FISHING
barrage Gardiner
barrage Qu'Appelle Valley
barrage Valeport
barrage Crooked
barrage du lac Round
barrage du lac Echo
barrage Katepwa
Fort Qu'Appelle
Lebret Mission
Regina
Crooked
Round
Echo
Katepwa

PARTIE II

CONTEXTE HISTORIQUE

TRAITÉ Nº 4

La toile de fond de la présente revendication des Premières Nations de la QVIDA s'est tissée dès la signature, en 1874, du Traité nº 4 par les représentants du gouvernement du Canada et ceux des Cris, des Saulteux et d'autres bandes indiennes de la région qui constitue aujourd'hui le sud de la Saskatchewan. À l'époque, les colons et les commerçants blancs sont arrivés dans les Territoires du Nord-Ouest britanniques. La disparition du bison, auquel beaucoup d'Indiens doivent leur existence, est déjà pressentie. L'époque en est une de bouleversements et d'agitation considérables, des bandes et des Indiens seuls cherchant souvent tragiquement en vain, à trouver la meilleure façon de survivre dans un monde en rapide évolution. Les gens se déplacent d'une région et d'une bande à l'autre tentant de déterminer si leur avenir ne serait pas meilleur en continuant de chasser ou en s'installant dans des réserves pour s'y adonner à l'agriculture et à d'autres activités. Le Canada et les Indiens des Prairies se rendent compte qu'avec l'arrivée prévue d'un nombre toujours plus grand de colons blancs, il est essentiel d'officialiser leurs relations de manière à assurer une certaine protection aux intérêts des Autochtones.

Dans ses rapports antérieurs relatifs aux enquêtes sur les droits fonciers issus d'un traité des Premières Nations de Kawacatoose et de Kahkewistahaw, la Commission a déjà examiné de façon assez circonstanciée, les événements qui ont amené le Canada et les Indiens à conclure le Traité nº 4[16]. Nous n'avons pas l'intention dans le présent rapport d'y revenir sauf pour identifier les signataires pertinents du traité et noter les dispositions particulières issues des négociations.

16 Commission des revendications des Indiens (CRI), *Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kawacatoose* (Ottawa, mars 1996), (1996) 5, *Actes de la Commission des revendications des Indiens* 73; CRI, *Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kahkewistahaw* (Ottawa, février 1996), (1997)6 ACRI.

Le Traité nº 4, connu sous le nom de Traité de Qu'Appelle, a d'abord été conclu aux lacs Qu'Appelle le 15 septembre 1874 par les chefs de quatre des huit Premières Nations actuelles de la QVIDA, à savoir : Cowessess («Ka-weyance» ou «Ka-wezauce», dit «Le petit Garçon» ou «Le petit Enfant»), Pasqua («La Plaine»), Kahkewistahaw («Celui qui voltige autour»), et finalement Kakisheway («La Voix Haute») et Chacachas (dont les bandes se sont plus tard fusionnées pour devenir les Ochapowace). Le 21 septembre 1874, à l'occasion d'une rencontre subséquente avec les bandes dans la région de Fort Ellice, les commissaires aux Traités intègrent les membres de la bande de Sakimay («Moustique») à la bande de Waywaysecappo. Le 8 septembre 1875, Cheekuk adhère au traité au nom de Muscowpetung, et Piapot («Payepot») fait de même le lendemain.

La bande de Standing Buffalo, dont les membres sont des descendants des Sioux du Minnesota qui s'étaient réfugiés au Canada lors de la guerre des Sioux de 1862-1863, est la seule à ne pas adhérer au traité. Comme tels, ils avaient apparemment été exclus du Traité nº 4 mais ils furent plus tard invités à s'établir dans la région visée, en autant que l'emplacement qu'ils choisiraient ne soit pas près de la frontière des États-Unis[17].

Aux termes du Traité nº 4, les bandes signataires «cèdent, quittent, transportent et abandonnent» au Canada «tous leurs droits, titres et privilèges» sur les quelque 75 000 carrés de terres visées. En échange, le Canada consent à mettre de côté des réserves pour les Indiens,

> [...] telles réserves devant être choisies par des officiers du gouvernement de Sa Majesté pour le Canada nommés pour cette fin, après conférence avec chacune des bandes de Sauvages, la superficie devant suffire après conférence avec chacune des bandes de Sauvages, la superficie devant suffire pour fournir un mille carré à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses. Pourvu cependant qu'il soit entendu que si, au temps du choix de toutes réserves comme susdit, il y a des colons dans les limites des terres réservées pour quelque bande, Sa Majesté conserve le droit de s'entendre avec ces colons comme il lui semblera juste, afin de ne pas diminuer l'étendue de terre accordée aux Sauvages; et pourvu de plus que *les réserves susdites de terre ou aucune partie d'icelles, ou tout intérêt ou droit sur icelles, ou en découlant, puissent être vendus, loués ou aliénés autrement par ledit gouvernement pour l'usage et le bénéfice desdits Sauvages, avec le consentement préalablement obtenu des Sauvages qui y ont droit; mais lesdits Sauvages ou aucun d'eux ne pourront en aucune manière avoir le*

17 116782 Canada Ltd., «Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim», 14 avril 1986, p. 7 (Pièce 5 de la CRI).

> *droit de vendre ou autrement aliéner aucune des terres à eux accordées comme réserves*[18].

Le traité prévoit en outre le versement d'annuités à chaque homme, femme et enfant ainsi que le don d'instruments aratoires et de graines de semence aux bandes qui sont disposées à s'adonner à l'agriculture. Pour les bandes qui ne sont pas prêtes à pratiquer l'agriculture, le traité prévoit la distribution de «poudre, de plomb, de balles et de corde à rets» et assure les droits suivants relativement à la chasse, à la pêche et au piégeage :

> Et de plus, Sa Majesté consent à ce que ses dits Sauvages aient le droit de se livrer à la chasse, à la trappe et à la pêche dans le pays cédé, sujet aux règlements qui pourront de temps à autre être faits par le gouvernement du pays agissant sous l'autorité de Sa Majesté, et exceptant les étendues qui pourraient être nécessaires ou prises de temps à autre pour la colonisation, l'exploitation des mines ou autres fins privilégiées, ou autre droit donné par ledit gouvernement de Sa Majesté[19].

Enfin, aux fins de la présente enquête, la disposition suivante du traité est également pertinente :

> Il est de plus convenu entre Sa Majesté et ses dits sujets Sauvages que *le gouvernement de Sa Majesté pour le Canada pourra s'approprier telles sections de la réserve ci-dessus indiquée qui pourraient en aucun temps [sic] être nécessaires pour les travaux ou bâtisses publics de toute nature, compensation équitable étant faite aux Sauvages pour la valeur des impenses et un équivalent en terres ou en argent étant accordée pour la superficie de la réserve*[20].

SÉLECTION DES RÉSERVES

Dans les quelques années qui suivent la signature initiale du Traité nº 4, les travaux d'arpentage des réserves des six Premières Nations de la QVIDA visée par la présente enquête sont entrepris et, vers 1884, toutes s'étaient vu attri-

18 *Traité nº 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteux à Qu'Appelle et à Fort Ellice* (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1966), p. 6. Italiques ajoutés.
19 *Traité nº 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteux à Qu'Appelle et à Fort Ellice* (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1966), p. 9.
20 *Traité nº 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteux à Qu'Appelle et à Fort Ellice* (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1966), p. 9. Italiques ajoutés.

buer leur réserve principale dans la vallée de la Qu'Appelle[21]. La politique du gouvernement d'inciter les bandes à se convertir au régime agraire est commencée.

Bande de Pasqua

La réserve indienne nº 79 de la bande de Pasqua est arpentée en octobre 1876 par William Wagner, arpenteur fédéral, le long de la majeure partie de la rive sud du lac Pasqua – le lac le plus à l'ouest des quatre lacs Fishing – et plus en amont, sur une distance d'environ deux milles le long des méandres de la rivière Qu'Appelle. La réserve originale, d'une superficie de 60,15 milles carrés ou 38 496 acres[22], est décrite comme suit par Wagner :

> [Traduction]
> Le sol de cette réserve est constitué de limon argileux de première qualité. La surface est plane et ondulée par endroits et partiellement boisée de peupliers et de saules. Poisson et gibier abondent dans le lac et les marais de la vallée de la Qu'Appelle[23].

Bande de Muscowpetung

Immédiatement après avoir adhéré au Traité nº 4 en 1875, la bande de Muscowpetung tente d'arpenter sa réserve, mais Cheekuk, qui a signé l'adhésion, meurt au cours de la dernière étape des travaux qui ne sont jamais achevés[24]. En novembre 1881, l'arpenteur de district John C. Nelson commence à délimiter la réserve nº 80 le long de la rive sud de la rivière Qu'Appelle, immédiatement en amont de la réserve de Pasqua, mais est interrompu dans son travail par l'arrivée de l'hiver. En mai 1982, à la demande du chef et des membres de la bande, il revient sur les lieux pour constater que l'agent des Indiens, Alan McDonald, a agrandi de quatre milles à l'ouest le long de la

21 Il est à noter que les dates des premiers travaux d'arpentage aux fins de l'établissement des droits fonciers issus de traités de certaines des Premières Nations de la QVIDA sont ou ont été contestées devant la Commission. Les dates des premiers travaux d'arpentage des réserves de ces Premières Nations ne sont cependant pas en cause dans la présente enquête. Les déclarations que la Commission peut faire dans le présent rapport au sujet des dates d'arpentage des réserves de l'une ou l'autre des Premières Nations en cause n'ont pour but que d'établir le contexte historique général de la présente enquête, fondée sur la preuve limitée dont elle dispose à ce moment-ci et ne représentent pas les constatations ou les opinions de la Commission quant aux dates des premiers travaux d'arpentage des réserves des Premières Nations respectives.

22 116782 Canada Ltd., «Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim», 14 avril 1986, p. 8 (Pièce 5 de la CRI). Le 5 juin 1906, la bande de Pasqua a cédé 25,12 milles carrés ou 16 077 acres (41,8 %) de sa réserve, ce qui lui laissait une superficie de 35,03 milles carrés ou 22,419 acres : 116782 Canada Ltd., «Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim», 14 avril 1986, p. 18 (Pièce 5 de la CRI).

23 Traité nº 4, Territoires du Nord-Ouest, réserve nº 79 du chef «Pasquaw», arpentée par William Wagner, arpenteur fédéral, octobre 1876 (Pièce 29B de la CRI).

24 Blair Stonehill, Indian Consultant Enterprises, «A Historical Overview of the Occupancy in the Valley of the Qu'Appelle Valley Bands» (mars 1992), onglet 2, p. 22, dans Indian Consultant Enterprises, «Past Dagages Compensation Study» (mars 1992) (Pièce 3 de la CRI).

rivière Qu'Appelle la superficie de la réserve proposée, et a réduit la profondeur de 2½ milles pour donner à la bande davantage accès à du bois de construction[25]. Ultimement, la réserve nº 80 couvre une superficie de 58,8 milles carrés ou 37 632 acres et la bande reçoit 472,9 acres additionnels à titre de réserve nº 80B (réserve de foin) qu'elle doit partager avec d'autres bandes[26]. Au sujet de la réserve nº 80, voici ce qu'en dit Nelson :

> [Traduction]
> Comme pour la majorité des terres de choix du district de la rivière Qu'Appelle, cette réserve est presque entièrement composée de sol de première qualité. Il s'y trouve des bosquets de jeunes peupliers et des bouquets de saules et, dans les ravines menant à la vallée de la Qu'Appelle, il y a du peuplier de bonne qualité en abondance pouvant servir à la construction et à la fabrication de clôtures. On dénombre aussi quelques jeunes érables. Les fonds longeant la rivière sont précieux pour la très grande quantité de foin qu'ils permettent de récolter en leurs parties les plus basses. Le meilleur fond est situé à l'extrémité nord-ouest de la réserve, à l'embouchure du ruisseau Prairie, presque à l'opposé du ruisseau Long Valley[27].

Nelson dit des champs de foin de la réserve nº 80B qu'ils sont «de la meilleure qualité»[28].

Bande de Standing Buffalo

Standing Buffalo meurt en 1869 mais certains de ses compagnons ont déjà campé aux environs de Fort Qu'Appelle. Bien que la bande ne soit pas autorisée à adhérer au Traité nº 4, le lieutenant-gouverneur, Alexander Morris, l'invite à choisir une réserve et, au début de novembre 1881, Nelson arpente la réserve nº 78 le long de la rive nord des lacs Echo et Pasqua et dans la partie de la rivière Qu'Appelle située entre ces deux lacs. Comme la bande n'est pas signataire du Traité nº 4, la réserve nº 78 ne s'étend que sur 7,6 kilomètres carrés ou 4 864 acres –une attribution de seulement 80 acres par

25 A. McDonald, agent des Indiens, au surintendant général des Affaires indiennes, 9 mai 1882, (Canada, Rapport annuel des Affaires indiennes, 1882 (Documents de la CRI, p. 18).

26 Blair Stonechild, Indian Consultant Enterprises, «A Historical Overview of the Occupancy in the Valley of the Qu'Appelle Valley Bands» (mars 1992), onglet 2, p. 22, dans Indian Consultant Enterprises, «Past Damages Compensation Study» (mars 1992) (Pièce 3 de la CRI). Le 4 janvier 1909, la bande de Muscowpetung a cédé 27,5 milles carrés ou 17 600 acres (46,8 %) de la réserve nº 80 ce qui lui laissait 31,3 milles carrés ou 20 032 acres : 116782 Canada Ltd., «Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim» , 14 avril 1986, p. 18 (Pièce 5 de la CRI).

27 John C. Nelson, arpenteur fédéral, arpentage des réserves indiennes, au surintendant général des Affaires indiennes, 29 décembre 1882 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1882) (Documents de la CRI, p. 33).

28 Traité nº 4, Territoires du Nord-Ouest, réserve indienne nº 80B, Terres à foin pour les bandes de «Muscowpetung» et autres arpentées par John C. Nelson, arpenteur fédéral, novembre 1881 (Pièce 29B de la CRI).

famille de cinq personnes plutôt que d'un mille carré comme précisé dans le traité[29]. À propos de cette réserve, voici ce qu'en dit Nelson :

> [Traduction]
> Cette réserve est située sur un emplacement d'une beauté remarquable. Il s'y trouve une aire de sept milles carrés et demi, délimitée du côté ouest par le ruisseau Jumping et à l'avant par la rivière Qu'Appelle. Le sol est constitué de limon argileux de première qualité et il y a abondance de bois. Comme le foin est rare, un petit pré a été réservé dans les vastes champs de foin un peu plus loin en amont de la rivière[30].

Bandes de Sakimay, Cowessess et Ochapowace

En 1876, William Wagner arpente les réserves des bandes de Sakimay, Starblanket et Kakisheway, le long de la totalité de la rive nord de la Qu'Appelle à partir d'un point situé en amont du lac Crooked jusqu'à un point situé en aval du lac Round. Deux autres réserves sont arpentées sur l'autre rive de la rivière aux environs du lac Round pour les bandes de Kahkewistahaw et Chacachas. En 1880, la réserve d'O'Soup (à laquelle se greffé plus tard celle de Cowessess) est située par les arpenteurs Allan Poyntz Patrick et William Johnson sur la rive sud de la partie est du lac Crooked, à quelques milles en aval de la Qu'Appelle.

En 1881, devant le mécontentement exprimé par les trois bandes dont les réserves sont situées sur la rive nord de la rivière, relativement à l'absence de bois et d'autres ressources sur leur territoire, Nelson procède à une révision exhaustive des limites des six réserves. La bande de Sakimay est réinstallée dans la réserve nº 74, au sud de la rivière et à l'extrémité ouest du lac Crooked tandis que les bandes de Kakisheway et Chacachas sont regroupées dans la réserve nº 71 sur la rive sud, en amont et en aval du lac Round. La réserve nº 73 d'O'Soup demeure à peu près au même endroit au sud du lac Crooked et à l'est de la rivière Qu'Appelle, bien que cinq milles d'étendue riveraine à l'extrémité est deviennent la nouvelle réserve nº 72 de Kahkewis-

29 Blair Stonechild, Indian Consultant Enterprises, « A Historical Overview of the Occupancy in the Valley of the Qu'Appelle Valley Bands » (mars 1992), onglet 2, pp. 33 et 34, dans Indian Consultant Enterprises, « Past Damages Compensation Study » (mars 1992) (Pièce 3 de la CRI); 116782 Canada Ltd., « Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim », 14 avril 1986, pp. 7 et 9 (Pièce 5 de la CRI). Le 12 janvier 1897, la bande a cédé 2,59 acres mais a reçu 406 acres le 23 mai 1930, 144 acres le 7 juin 1956 et 187,4 acres le 12 juillet 1956 de sorte que la réserve en est venue à totaliser 8,75 milles carrés ou 5 598,81 acres; 116782 Canada Ltd., « Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim », 14 avril 1986, pp. 9 et 18 (Pièce 5 de la CRI).

30 John C. Nelson, arpenteur fédéral, arpentage des réserves indiennes, Traités nºs 4 et 7, 10 janvier 1882 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1881) (Documents de la CRI, p. 9). Les champs de foin dont Nelson fait état désignent vraisemblablement la réserve nº 80B qui avait été mise de côté pour la bande de Muscowpetung et « d'autres bandes ».

tahaw, flanquée des réserves de Cowessess à l'ouest et d' Ochapowace à l'est. La réserve de Starblanket est relocalisée à un endroit plus au nord à l'extérieur de la vallée.

Voici les impressions de Nelson au sujet de la réserve de Sakimay, d'une superficie de 33,8 milles carrés (21 683,2 acres) :

> [Traduction]
> La réserve est située dans une prairie ondulée parsemée de bosquets de peupliers et de massifs de saules, sauf dans la partie située le long de la vallée de la Qu'Appelle, laquelle est entrecoupée de ravins densément boisés de peupliers et de peupliers baumiers. La prairie abonde en étangs et la terre est partout de première qualité[31].

En 1884, la limite de cette réserve est étendue à la rive nord de la Qu'Appelle à l'extrémité ouest du lac Crooked aux fins de fournir un territoire distinct à une faction de la bande qui refuse l'aide du gouvernement. La nouvelle réserve 74A de Shesheep s'étendait sur 5,6 milles carrés ou 3 584 acres, que Nelson décrit ainsi :

> [Traduction]
> Cette réserve est très découpée par de profondes coulées abondamment boisées de peupliers et d'érables. Le long de la rivière Qu'Appelle, les terres sont marécageuses. Sur les hautes prairies, le sol est constitué de limon noir très riche où affleurent quelques rochers[32].

En 1883, Nelson ajoute, pour les raisons indiquées ci-après, 15 milles carrés ou 9 600 acres à la réserve de 63 milles carrés (40 320 acres) qu'il avait arpentée pour O'Soup en 1881 :

> [Traduction]
> Cette réserve est bien arrosée par le ruisseau Weed ou «Ecapo» qui traverse un immense ravin boisé et se jette dans la rivière Qu'Appelle. Les rives du ruisseau sont densément boisées de peupliers, de peupliers baumiers et de quelques ormes. La partie sud-ouest est une prairie ondulée marquée de massifs de saules et de peupliers. Le sol est partout d'excellente qualité et on retrouve plusieurs emplacements de moulins le long du ruisseau Weed.
>
> Cette réserve qui avait initialement été attribuée à la bande du chef «O'Soup» couvrait une superficie de soixante trois milles carrés, ce qui était jugé suffisant pour

31 Traité n° 4, Territoires du Nord-Ouest, réserve n° 74 du chef «Sakimay», arpentée par John C. Nelson, arpenteur fédéral, novembre 1881 (Pièce 29B de la CRI).

32 Traité n° 4, Territoires du Nord-Ouest, réserve n° 74A du lac Crooked, bande de «Sheesheep», arpentée par John C. Nelson, arpenteur fédéral, 1884 (Pièce 29B de la CRI).

satisfaire aux besoins de la bande à l'époque. Ultérieurement, quinze milles carrés furent ajoutés à la réserve en vertu d'une ordonnance spéciale du département parce qu'on croyait que «Cowessess» amènerait avec lui de nombreux Indiens des plaines lorsqu'il deviendrait chef[33].

Au décès de Kakisheway en 1884, son fils Ochapowace est élu chef des bandes combinées de Kakisheway et de Chacachas. Voici ce que Nelson dit au sujet de la réserve nº 71 qui a été mise de côté pour la bande d'Ochapowace en 1881 et qui couvre 82,6 milles carrés ou 52 864 acres :

[Traduction]
La partie sud de la réserve est une prairie ondulée parsemée de nombreux étangs, de marais à foin, de bosquets de peupliers et de massifs de saules. La partie nord, qui descend en pente douce vers la rivière Qu'Appelle est densément boisée de peupliers et de peupliers baumiers. Le long de la vallée de la rivière Qu'Appelle et de la limite est, la terre est entrecoupée de profonds ravins qui partent de la rivière et où poussent de nombreux peupliers et saules et quelques chênes, frênes et bouleaux. Le sol constitué de limon sableux riche, compte quelques étendues graveleuses et rochers.

On dit que la pêche au lac Round est bonne[34].

DÉVELOPPEMENT D'ÉCONOMIES AGRAIRES

Bien que les documents examinés dans le cadre de la présente enquête comprennent les rapports annuels des agents des Indiens du gouvernement du Canada et ceux d'autres représentants jusqu'en 1905 seulement, ces rapports sont fort éloquents quant à la nature des progrès réalisés par les bandes de la vallée de la Qu'Appelle au cours des premières années qui ont suivi la sélection de leurs réserves. En outre, de nombreux commentaires font état des ressources dont disposaient les bandes et de certaines des conditions difficiles que les gens ont eu à endurer.

33 Traité nº 4, Territoires du Nord-Ouest, réserve nº 73 du chef «Cowessess», arpentée par John C. Nelson, arpenteur fédéral, août 1881 (Pièce 29B de la CRI). Le 29 janvier 1907, la bande de Cowessess a cédé 32,35 milles carrés ou 20,704 acres (41,5 %), de sa réserve. Le 13 novembre 1908, la bande cédait 350 acres additionnels ce qui lui laissait 45,1 milles carrés ou 28 866 acres : 116782 Canada Ltd., «Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim», 14 avril 1986, p. 19 (Pièce 5 de la CRI).

34 Traité nº 4, Territoires du Nord-Ouest, réserve nº 71 (lac Round) des chefs «Kakeesheway» et «Chacachas», arpentée par John C. Nelson, arpenteur fédéral, août 1881 (Pièce 29B de la CRI). Le 30 juin 1919, au lendemain de la Première Guerre mondiale, la bande d'Ochapowace a cédé 28,5 milles carrés ou 18 240 acres (34,5 %) de sa réserve, ce qui lui laissait 54,1 milles carrés ou 34 624 acres : 116782 Canada Ltd., «Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim», 14 avril 1986, pp. 19 et 20 (Pièce 5 de la CRI).

Les bandes de l'est

En 1883, le gouvernement fédéral a lancé sa politique visant à réinstaller les Indiens des collines Cypress et de la frontière des États-Unis[35] et les Indiens qui ont déménagé vers le sud pour continuer à chasser rejoignent, parfois accompagnés de gardes armés, leurs bandes au moment où les grands troupeaux de bisons sont presque arrivés au stade de l'extinction. Bien que les Indiens établis et les nomades de retour doivent de toute évidence apporter certains ajustements à leur mode de vie, le Commissaire des Indiens, Edgar Dewdney, affiche un ton résolument optimiste :

> [Traduction]
> Les Indiens de l'est visés par le Traité nº 4, sous la responsabilité du Col. Macdonald [agent des Indiens], ont fait beaucoup de progrès au cours de la dernière saison même s'ils ont été quelque peu démoralisés de temps à autre par les nouveaux arrivants du sud. La réserve des lacs Crooked sur laquelle sont établis «O'Soup», «Little Child» «Mosquito» et «Kah-kee-wis-ta-how» a connu une excellente récolte de blé, d'orge, de maïs et de légumes. La plupart des Indiens ont abandonné leurs couvertures et nombre d'entre eux gagnent de l'argent en travaillant sur la ligne de chemin de fer qui passe près de la réserve. Selon notre agent, il suffirait de quelques têtes de bétail et de quelques instruments aratoires de plus pour que ces Indiens deviennent autonomes[36].

L'agent des Indiens, Alan McDonald, fait remarquer que la bande de Muscowpetung possède «l'une des meilleures réserves aux fins de la pratique de l'agriculture, mais j'ai le regret de dire que les réserves de bois sont limitées[37].»

Trois ans plus tard, en 1886, McDonald rapporte en ces termes les progrès réalisés par les bandes de l'agence du lac Crooked :

> [Traduction]
> Lorsqu'on compare les récoltes de blé et de pommes de terre des colons à celles des Indiens de ces réserves, on se rend compte que ces derniers n'ont pas beaucoup de raisons de se plaindre....

35 Les détails de cette politique font l'objet d'un examen exhaustif dans le rapport de la Commission sur les droits fonciers issus de traités de la bande de Lucky : voir Commission des revendications des Indiens, ***Enquête sur les droits fonciers issus de traités de la bande de Lucky Man*** (Ottawa, février 1997).

36 E. Dewdney, Commissaire des Indiens, au surintendant général des Affaires indiennes, 2 octobre 1883 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1883) (Documents de la CRI, p. 47).

37 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 6 juillet 1883 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1883) (Documents de la CRI, p. 38).

Ce printemps, les Indiens ont fourni un effort des plus honorables, labourant, semant et clôturant autant que les colons et, je suis d'avis qu'ils réalisent les avantages à retirer du travail....[38]

L'année suivante, McDonald fait état des prodigieuses quantités de foin que les réserves sont en mesure de produire :

[Traduction]
Après avoir mis en réserve une quantité suffisante de foin pour l'hivernage du bétail, plusieurs Indiens en ont mis une certaine quantité en vente. «Yellow Calf» et son groupe [de la bande de Sakimay] en ont vendu suffisamment pour pouvoir s'acheter deux faucheuses et deux râteaux à traction animale ainsi que du thé et d'autres fournitures de première nécessité pour l'hiver. La vente du foin a rapporté 476 $. Soixante-quatre tonnes ont été vendues au commissaire de la Police à cheval du Nord-Ouest et ont été acheminées à Regina par la Canada Pacific Railway....[39]

Dans son rapport de 1888, McDonald fait ressortir clairement le caractère essentiel des précipitations et de l'humidité pour l'exploitation agricole de la vallée. Il parle aussi en ces termes de l'industrie du piégeage qui a déjà commencé à décliner :

[Traduction]
[...] c'est la première saison depuis l'arrivée des Indiens dans ces réserves, que les perspectives sont aussi bonnes et je suis heureux de dire que plusieurs Indiens qui jusqu'à maintenant boudaient l'agriculture s'y sont finalement mis *en espérant connaître des saisons pluvieuses* et de bonnes récoltes au cours des cinq prochaines années....

Du à la diminution du nombre d'animaux à fourrure dans le district dans lequel ces Indiens pratiquent le piégeage, les prises de l'hiver dernier ont été beaucoup plus faibles que par le passé. Après enquête minutieuse, je peux dire que les Indiens n'ont pas retiré plus de 1 100 $ de la vente des fourrures et environ 150 $ du poisson, ce dernier étant principalement consommé par eux-mêmes, très peu a été vendu[40].

À cela Dewdney ajoute :

38 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 26 août 1886 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1886) (Documents de la CRI, p. 75).
39 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 13 septembre 1887 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1887) (Documents de la CRI, p. 83).
40 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 13 septembre 1887 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1887) (Documents de la CRI, p. 38). Italiques ajoutés.

[Traduction]
La saison dernière, ils [les membres de la bande de Sakimay] ont récolté 350 tonnes de foin qui suffiront à nourrir leurs animaux dont 55 appartiennent à la collectivité et 50 à des particuliers. Le surplus, 75 tonnes, sera mis en vente[41].

En 1889, on s'aperçoit que les terres situées dans les environs des lacs Round et Crooked sont sujettes à des sécheresses périodiques et des mesures sont déjà prises pour en contrer les effets :

[Traduction]
Ce fut l'année la plus sèche depuis 1874 et, en juger par les récoltes d'un des Indiens de la réserve n° 73 (Coweses), j'ai confiance que si les terres sont laissées en jachère, elles fourniront une récolte moyenne au cours des prochaines saisons les plus sèches. Jusqu'à la mi-juin, les cultures semblaient des plus prometteuses mais les vents chauds du 28 ont arrêté la croissance et, n'eût été des pluies du début de juillet, la récolte, à l'exception de celle de Gaddie aurait été une perte totale[....]

Les Indiens ayant récolté une grande quantité de foin pour l'hivernage, au printemps, le bétail était en excellent état[42].

Mais une période de temps chaud et sec, a raison de l'optimisme prudent dont McDonald a fait preuve :

[Traduction]
Les récoltes de l'année dernière ont été très mauvaises. À un certain moment les cultures semblaient prometteuses, mais le temps sec continu en a stoppé la croissance.

La récolte de foin a aussi été maigre. C'est avec beaucoup de difficulté que les Indiens de la réserve n° 73, de Cowessess et de la réserve n° 74 de Sakimay ont réussi à stocker suffisamment de foin pour l'hivernage de leur bétail. Sans les faucheuses, ils leur aurait été impossible de couper la quantité dont ils avaient besoin, car dans certains cas il fallait faucher deux ou trois acres pour récolter une tonne. Les Indiens de la réserve n° 71 d'Ochapowace et de la réserve n° 72 de Kah-ke-wis-ta-haw ont été plus chanceux, car en sus des quantités dont ils avaient besoin pour nourrir leur bétail, environ 30 tonnes purent être offertes en vente[....]

Le groupe de She-Sheep de la réserve n° 74 a récolté une grande quantité de foin grâce auquel il a pu, contre 250 $, hiverner cinquante et une têtes de bétail appartenant à des colons établis sur des terres adjacentes à leur réserve[43].

41 E. Dewdney, surintendant général des Affaires indiennes, à Sir Frederick Arthur Stanley, gouverneur général, 1er janvier 1889 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1888) (Documents de la CRI, p. 101).
42 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 20 septembre 1889 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1889) (Documents de la CRI, p. 105).
43 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 25 septembre 1890 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1889) (Documents de la CRI, p. 115).

Au cours des années qui suivent, McDonald et ses successeurs au poste d'agent des Indiens relatent fréquemment les succès obtenus par les bandes de l'agence du lac Crooked en matière de production de foin, de bétail, de grain et de plantes-racines. Le polygala de Virginie devient pour ces bandes une source de revenu importante et relativement lucrative[44]. Les réserves renferment aussi beaucoup de bois sec qui peuvent être vendu comme bois de chauffage. La pêche dans les lacs Crooked et Round fournit suffisamment de poissons pour compléter le régime alimentaire des membres de la bande. Habituellement, peu ou pas de poisson est capturé pour la vente. En 1892 et 1893, McDonald fait de nouveau état d'une «diminution constante» de la récolte de fourrures «due en partie à la rareté de plus en plus grande des animaux à fourrure et au fait que les meilleurs chasseurs maintenant devenus de meilleurs agriculteurs doivent demeurer chez eux pour s'occuper de leur ferme[45].» En 1895 «la récolte de fourrure est à ce point maigre qu'elle représente une source de revenu presque nulle[46].»

Les conditions météorologiques constituaient la variable la plus importante dans la vie économique des bandes. Le début de la décennie 1890, en particulier, est marqué par des succès mixtes, certaines années étant encourageantes et d'autres se soldant pas de mauvaises récoltes et des dommages dus à la chaleur et à la sécheresse, malgré les améliorations aux pratiques agricoles des bandes. En 1891, McDonald rapporte ce qui suit :

> [Traduction]
> La récolte de l'année dernière fut la meilleure que nous ayons connue depuis que ces Indiens ont commencé à s'adonner à l'agriculture[....]
>
> La récolte de foin a été beaucoup meilleure que l'an dernier mais en raison du mauvais temps, pas grand chose n'a pu être mis en vente[....][47]

En 1892, McDonald fait les commentaires suivants :

44 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 31 juillet 1893 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1893) (Documents de la CRI, p. 160).
45 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 30 juillet 1892 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1892) (Documents de la CRI, p. 150).
46 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 20 juillet 1895 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1894-1895) (Documents de la CRI, p. 197).
47 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 12 août 1891 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1891) (Documents de la CRI, p. 126).

[Traduction]
Je suis heureux de dire que, dans l'ensemble, les récoltes de l'année dernière ont été très bonnes et que les quantités ont largement dépassé celles des années antérieures. Cependant les prix obtenus par les Indiens pour leur blé étaient plutôt bas[....]

La récolte de foin a été bonne. Sur les neuf cent soixante-dix tonnes qu'ils ont coupées, les Indiens en ont vendu quatre-vingt-dix et ont gardé le reste pour nourrir leur bétail[....]

Le champ paraît bien mais le foin est court en raison des périodes de temps sec prolongées et du peu de pluie que nous avons eu en juin. Mais le dernier jour du mois, il a beaucoup plu et bien que je ne prévoie pas une récolte extraordinaire, je m'attends à un résultat moyen étant donné que cette pluie tardive a eu des effets bénéfiques instantanés[48].

Le rapport de 1893 signale :

[Traduction]
L'an dernier, les récoltes de mes Indiens ont été plutôt inférieures quantitativement à l'année précédente en raison du temps et non pas des pratiques agricoles. Je suis heureux de rapporter que des progrès constants sont observables dans les méthodes adoptées pour les opérations agricoles dans presque toutes les fermes indiennes[....]

La récolte de foin, neuf cent quatre-vingt tonnes, a été moyenne. Cette quantité est à peu près celle que les Indiens ont l'habitude de récolter et qui d'après l'expérience des dernières années est suffisante pour nourrir leur bétail pendant tout l'hiver et même au-delà et en offrir une certaine quantité en vente au printemps[....][49]

L'absence de pluie de 1894 se révèle particulièrement décourageante :

[Traduction]
Ce printemps, l'ensemencement a commencé à peu près à la période habituelle et la promesse hâtive d'une bonne récolte était rassurante. Cependant le peu de pluie que nous avons connu plus tard donne à penser que la récolte à venir sera la plus maigre que les Indiens n'auront jamais connue, ce qui est très décourageant compte tenu du fait qu'ils ont bien travaillé, qu'ils ont bien accueilli les conseils pratiques qui leur étaient donnés comme, par exemple mettre leurs terres en jachère, etc., et qu'ils ont semé dans des terres qui pour la plupart n'auraient pu être mieux préparées[....]

Les fermiers ont semé 19 acres d'avoine pour leurs chevaux, mais la récolte sera très maigre compte tenu de la sécheresse excessive que nous avons connue.

48 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 30 juillet 1892 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1892) (Documents de la CRI, pp. 147 à 149 et 151).
49 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 31 juillet 1893 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1893) (Documents de la CRI, pp. 158 et 161).

En raison de la sécheresse, la récolte de foin sera faible mais suffisante pour passer l'hiver[....][50]

Même si l'année 1895 s'annonce prometteuse, McDonald continue à se plaindre de celle de 1894 :

[Traduction]
Comme je le prévoyais dans mon dernier rapport, la récolte de l'année en cours a été très maigre[....]

Cette situation est entièrement due à la saison extraordinairement sèche, en fait la plus sèche que ce pays ait connu au cours des 20 dernières années[....]

La mauvaise récolte est attribuable à la saison sèche[....]

La superficie en culture est supérieure de 22½ acres à celle de la dernière année et l'ensemencement a été fait convenablement dans des terres mieux préparées qu'au cours des années antérieures et si les conditions météorologiques actuelles se maintiennent, la prochaine récolte devrait être remarquablement bonne[....]

Compte tenu de la sécheresse, la récolte de foin a été maigre mais suffisante pour hiverner tout le bétail confortablement[....]

Un puits a été creusé dans la réserve nº 72 de Kahkewistahaw au cours de l'hiver pour pallier un manque d'approvisionnement en eau courante, ce qui ne s'était jamais produit auparavant[....]

La récolte de foin s'annonce excellente et abondante[....][51]

Au cours des années subséquentes, les exigences imposées aux agents des Indiens en matière de rapports changeait et sous l'angle du développement économique des bandes, mettent davantage l'accent sur les ressources des réserves et sur les occupations des membres des bandes que sur les conditions météorologiques et les niveaux de production. Quoi qu'il en soit, en 1898, l'agent des Indiens J.P. Wright commente la situation comme suit :

[Traduction]
J'ai le regret de rapporter que dû au temps extrêmement sec et aux gelées fréquentes et fortes que nous avons connues jusqu'à maintenant, nos récoltes sont une perte à peu près totale[....]

50 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 20 juillet 1894 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1893-1894) (Documents de la CRI, p. 174).

51 A. McDonald, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 20 juillet 1894 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1894-1895) (Documents de la CRI, pp. 193 et 194 et 196).

L'année a été exceptionnellement déplorable pour les activités agricoles dans ce district et des plus décourageantes pour les Indiens qui ont vu tous leurs efforts être anéantis[52].

En résumé, ces derniers rapports montrent la dépendance des bandes de l'agence du lac Crooked à l'égard des ventes de foin, de bois de chauffage et de racine de polygala de Virginie et des cultures mixtes et de leur propre réserve de foin pour nourrir le bétail. La pêche représente pour les bandes d'Ochapowace et de Sakimay, et, dans une moindre mesure pour la bande de Cowessess, une importante source d'aliments additionnels, mais ne constitue pas une source de revenu significative.

Les bandes de l'ouest

L'agence de Muscowpetung, qui dessert les quatre bandes de l'ouest de la vallée de la rivière Qu'Appelle, est formée sous l'égide de l'agent des indiens, J.B. Lash, le 1er juillet 1885 à la suite de la Rébellion du Nord-Ouest. À cette époque, les champs de foin de l'agence constituent déjà une composante importante de l'économie des bandes :

[Traduction]
L'exploitation des champs de foin des réserves de Piapot et de Muscowpetung a été profitable et les résultats de leur travail de l'an dernier ont encouragé les Indiens et, de façon substantielle, leur a montré les avantages de l'entraide. Deux cent tonnes de foin ont été vendues et livrées à Regina à la Police à cheval du Nord-Ouest et à d'autres groupes....[53]

Les conditions météorologiques posent aux bandes de l'ouest autant de problèmes qu'à celles de l'est. Dans son rapport de 1886, Lash parle des incidences de la sécheresse de l'année précédente et de ses tentatives pour encourager les Indiens à diversifier leurs cultures :

[Traduction]
Les résultats obtenus par cette agence dans la vallée l'an dernier m'ont convaincu qu'un changement était nécessaire puisque les variations de température ont davantage d'effet sur les cultures dans les terres basses. Cependant, convaincre les Indiens ne fut pas chose facile, car le fait de se réinstaller les obligeait à labourer et clôturer de nouvelles terres. Les Indiens furent informés en temps utile que les graines de

52 J.P. Wright, agent des Indiens, agence du lac Crooked, au surintendant général des Affaires indiennes, 25 août 1898 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1897-1898) (Documents de la CRI, p. 266).

53 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 5 août 1886 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1886) (Documents de la CRI, p. 73).

semence ne seraient remises qu'à ceux qui accepteraient de cultiver les replats. Je suis heureux de rapporter que les résultats ont été satisfaisants puisque dans l'ensemble le rendement de nos récoltes s'annonce raisonnable. L'année dernière, les récoltes de plantes-racines dans les réserves de Piapot et de Muscowpetung ont été très maigres en raison de la sécheresse. Par contre, la réserve de Pasqua a obtenu un très bon rendement alors que celle de Sioux [Standing Buffalo] a connu une très bonne récolte.

À l'automne, le sol était à ce point dur et sec qu'une très petite superficie a pu être labourée.

Exactement 200 tonnes de foin ont été vendues et livrées à l'extérieur des réserves. Ce commerce, tout comme des contrats d'acheminement de marchandises par le chemin de fer, encouragent les Indiens qui utilisent leurs profits pour acheter des objets utilitaires, des vêtements et des fournitures[...][54]

En 1887 et 1888, Lash souligne la rareté du gibier dans les réserves de l'ouest, laquelle limite les approvisionnements en nourriture. Il ajoute que cette situation est compensée dans une certaine mesure par la qualité de la pêche dans le lac Pasqua et les bons résultats obtenus de la culture du polygala de Virginie et de l'élevage du bétail[55]. En 1888, les récoltes sont plus abondantes, mais l'année suivante le temps est plutôt sec :

[Traduction]
L'abondance des récoltes la saison dernière et les produits de la vente du foin et du bois ainsi que de l'affrètement et du travail général ont rendu les Indiens de cette agence très indépendants et réduit dans une large mesure les demandes d'approvisionnement en denrées alimentaires auprès du Ministère[...]

Ce printemps, la superficie des terres consacrées aux cultures céréalières a augmenté de 50 p. 100 par rapport à l'an dernier et les perspectives étaient des plus encourageantes jusqu'au début de juin. Cependant, la sécheresse qui a perduré depuis a nui aux cultures et notre rendement cette saison sera comparativement faible[56].

54 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 7 septembre 1887 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1887) (Documents de la CRI, p. 81).

55 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 7 septembre 1887 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1887) (Documents de la CRI, p. 81); J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 5 septembre 1888 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1888) (Documents de la CRI, pp. 94 et 95); J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 27 août 1889 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1889) (Documents de la CRI, p. 103).

56 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 27 août 1889 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1889) (Documents de la CRI, pp. 103 et 104).

L'année 1889 s'annonce une année productive, mais au début d'octobre, un incendie ravage les réserves de Muscowpetung et de Pasqua et 572 tonnes de foin sont détruites[57].

En 1890, Lash fait état de la qualité des conditions d'exploitation agricole et des rendements obtenus par les bandes :

> [Traduction]
> Le bétail est en bon état et l'augmentation du nombre de têtes est des plus encourageantes.
>
> Cette saison les cultures sont splendides et les Indiens sont satisfaits et heureux de voir qu'ils pourront enfin jouir des fruits de la leur labeur[...][58]

Comme l'indique Lash dans son rapport de 1891, les bandes deviennent de plus en plus autonomes à mesure qu'elles prospèrent :

> [Traduction]
> Les Indiens de cette agence sont de plus en plus civilisés et deviennent plus indépendants chaque année de sorte que diminue leur dépendance à l'égard du Ministère. La récolte a été très bonne et certains Indiens utilisent encore leur propre farine.
>
> D'octobre à avril, la bande de Pasqua était presque entièrement autonome. Au cours de l'hiver, elle a vendu du bois de chauffage à Fort Qu'Appelle. Les bandes de Muscowpetung et de Piapot ont également subvenu à leurs besoins pendant plusieurs mois, mais n'ont pu compter sur la vente de bois durant l'hiver en raison de la distance qui les sépare des villes.
>
> Au cours de l'année nous avons vendu et livré 500 tonnes de foin à Regina et à d'autres endroits[...][59]

La saison de 1891 est la meilleure que Lash ait vue depuis son entrée en fonction à titre d'agent des Indiens, mais ses observations concernant 1892 sont plus nuancées :

> [Traduction]
> L'année écoulée [1891] a été la plus prospère qu'ait connue l'agence depuis sa création et les Indiens ont subvenu pratiquement à tous leurs besoins au cours des huit derniers mois. Les récoltes ont été excellentes de sorte qu'ils ont pu s'approvisionner à même leur réserve de farine jusqu'à la récolte suivante. La vente d'avoine, de foin et

57 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 1er septembre 1890 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1890) (Documents de la CRI, p. 113).

58 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 1er septembre 1890 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1890) (Documents de la CRI, p. 113).

59 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 29 août 1891 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1891) (Documents de la CRI, p. 131).

de bois de même que des surplus de blé leur a assuré un revenu en espèces suffisant pour bien vivre[...] Les Indiens sont de plus en plus indépendants et dans la mesure où ils peuvent trouver preneurs pour leur foin et leur bois, ils sont très disposés à subvenir à leurs propres besoins[...]

Le cheptel a grandi et au cours de l'année qui vient nous fournirons tout le boeuf nécessaire aux membres de l'agence ainsi que les animaux de trait dont les Indiens ont besoin pour se lancer en agriculture à leur propre compte[...]

Cette année la superficie cultivée a augmenté de 200 acres. J'ai le regret de dire qu'une violente tempête de grêle a considérablement endommagé les cultures céréalières de la réserve de Piapot. Dans les autres réserves, les cultures sont courtes sur pied mais, dans l'ensemble, les champs paraissent relativement bien[60].

En 1893, la sécheresse endommage les cultures de l'agence de Muscowpetung, mais grâce à la production de foin et de bois, que Lash appelle «nos grandes industries», les Indiens continuent à progresser vers l'autosuffisance économique :

[Traduction]
Le gros du foin est vendu à Regina alors que le bois est écoulé à Fort Qu'Appelle et dans les peuplements adjacents. Dans les deux cas, la demande n'est pas suffisamment grande et lorsque nos contrats sont exécutés, le marché est saturé[61].

Lash rapporte aussi que «le nombre d'Indiens qui quittent la réserve pour aller travailler à l'extérieur augmente[62].»

L'année suivante, Lash écrit que «les ventes de foin et de bois ont augmenté et pendant le temps que les Indiens s'adonnent à ces tâches, ils sont entièrement autosuffisants[63].» En dépit de la démonstration qui a été faite au cours de la saison 1894, à savoir que l'exploitation agricole demeurait vulnérable aux conditions météorologiques et aux événements indépendants de la volonté des bandes, celles-ci ont quand même pu compter sur la production de foin et de bois pour maintenir un degré d'autonomie relatif :

[Traduction]
L'année écoulée a été la plus éprouvante que nos Indiens aient connue depuis qu'ils se sont établis dans les réserves. La dépression mondiale et les pertes de revenus

60 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 23 août 1892 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1892) (Documents de la CRI, pp. 153 et 154).

61 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 9 septembre 1893 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1893 (Documents de la CRI, p. 165).

62 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 9 septembre 1893 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1893) (Documents de la CRI, p. 165).

63 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 31 août 1894 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1893-1894) (Documents de la CRI, p. 179).

d'exploitation par suite de la perte totale de toutes les récoltes du district en raison de la sécheresse et de la chaleur excessive ont rendu les Indiens totalement dépendants d'autres sources de revenus. Les industries du foin et du bois ont été sollicitées au maximum et presque aucune aide n'a été demandée au Ministère...[64]

Le polygala de Virginie constitue une source de revenu importante pour les bandes de l'ouest. Cependant Lash s'inquiète des effets de cette culture sur les opérations agricoles plus classiques :

[Traduction]
Cet été, les Indiens ont retiré beaucoup d'argent de la cueillette du polygala de Virginie mais comme ce travail les tient à l'extérieur de la réserve pendant plusieurs semaines et les encourage dans leurs vieilles habitudes de nomadisme, je suis d'avis qu'il serait préférable pour eux de demeurer dans les réserves pour s'occuper des potagers et des cultures-racines et labourer leurs terres[65].

Lash considère qu'au printemps de 1895, l'ensemencement a été bien fait et que « tout laisse croire que les récoltes seront abondantes[66]. »

Conformément aux nouvelles exigences en matière de rapports imposées vers le milieu des années 1890, Lash et ses successeurs au poste d'agent des Indiens axent leur attention sur les ressources des réserves et les occupations des membres des bandes. La réserve de Muscowpetung offre de bonnes terres agricoles, des prés de fauche de qualité et des approvisionnements en bois de chauffage, quoique, en 1899, l'agent des Indiens, John Mitchell, rapporte qu'« il ne reste que très peu de bois digne de ce nom dans la réserve et dans quelques années, le problème du bois de chauffage devra être réglé[...][67] » En fait, Mitchell est forcé de faire un exemple avec un colon pris en flagrant délit d'effraction dans le dessein de voler du bois de chauffage puisque « comme le bois est de plus en plus rare et précieux, le vol est à la hausse[68]. » D'après les registres, les membres des bandes s'adonnent à la vente de foin et de bois, à l'exploitation agricole, à l'élevage du bétail, au travail à l'extérieur de la réserve, au transport de marchandises, au tannage,

64 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 23 août 1895 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1894-1895) (Documents de la CRI, p. 200).
65 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 23 août 1895 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1894-1895) (Documents de la CRI, pp. 200 et 201).
66 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 23 août 1895 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1894-1895) (Documents de la CRI, p. 200).
67 John A. Mitchell, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 23 septembre 1899 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1898-1899) (Documents de la CRI, p. 279).
68 John A. Mitchell, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 23 septembre 1899 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1898-1899) (Documents de la CRI, pp. 283 et 284).

au transport de foin et à l'entretien du bétail de la ferme de l'agence, à la cueillette du polygala de Viriginie, au commerce, à la pêche et à la chasse.

Les principales ressources de la réserve de Pasqua sont le bois de construction et le poisson. Les ravins menant à la vallée sont en effet réputés contenir de grandes quantités de bois. La réserve comprend aussi des terres agricoles et des prés à foin quoique les réserves de foin n'ont «rien de comparable aux quantités coupées dans les deux premières réserves mentionnées, à savoir celles de Piapot et de Muscowpetung[69].» Mais il y a du foin en quantité suffisante pour alimenter le bétail en autant que le cheptel est maintenu au minimum. Les membres de la bande s'adonnent aux cultures mixtes et à la vente du bois de chauffage et arrondissent leurs revenus en travaillant à l'extérieur de la réserve et en s'adonnant à d'autres tâches comme le transport de marchandises, le tannage, la chasse et la pêche et la cueillette de baies et de polygala de Virginie. En 1897, Lash note que la bande a aménagé un «très bon barrage» afin d'assurer son approvisionnement en eau et que celui-ci «s'est révélé très utile au cours de la saison dernière, parce que l'eau était rare dans les environs[70].»

Dans la réserve de Standing Buffalo, proportionnellement plus petite que les autres, le foin est rare, comme d'ailleurs partout dans les environs. L'agent des Indiens, John Mitchell, indique qu'«il est douteux qu'on puisse cultiver quelque herbe que ce soit dans un sol d'une texture si légère» ce qui rend difficile l'élevage du bétail[71]. Pour nourrir leurs animaux, les membres de la bande obtient des permis les autorisant à couper du foin sur les terres du gouvernement[72]. William Graham, inspecteur des agences indiennes, disait plus tard «que le sol est très léger et à moins que nous connaissions une saison pluvieuse, les récoltes de grain ne seront pas fameuses[73].» Pour assurer leur subsistance, les membres de cette bande travaillent beaucoup à l'extérieur de la réserve où ils sont très appréciés et très en demande. De plus, ils cultivent des céréales et des plantes-racines, pratiquent la chasse et

69 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 1er août 1905 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1904-1905) (Documents de la CRI, p. 320)

70 J.B. Lash, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 25 août 1897 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1896-1897) (Documents de la CRI, p. 226).

71 John A. Mitchell, agent des Indiens, agence de Muscowpetung, au surintendant général des Affaires indiennes, 23 septembre 1899 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1898-1899) (Documents de la CRI, p. 282).

72 R.L. Ashdown, agent des Indiens, agence Assiniboia-Qu'Appelle, au surintendant général des Affaires indiennes, 25 août 1904 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1903-1904) (Documents de la CRI, p. 312); W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 1er août 1905 (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1904-1905) (Documents de la CRI, p. 322). Ashdown décrit la réserve comme étant « pauvre en foin ».

73 W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 1er août 1905, (Rapport annuel des Affaires indiennes, 1904-1905) (Documents de la CRI, p. 321).

la pêche et vendent du bois de chauffage, quoique au cours des dernières années, leur réserve a diminué au point où ils doivent s'approvisionner à l'extérieur.

L'*ACTE D'IRRIGATION DU NORD-OUEST* ET LES PREMIERS TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT DES EAUX

En 1894, le gouvernement fédéral conclut que la sécheresse et la rareté de l'eau dans les Territoires du Nord-Ouest constituent un obstacle au développement et au peuplement et commence à prendre des mesures pour régler le problème. C'est ainsi qu'il adopte *l'Acte d'irrigation du Nord-Ouest*[74], qui confère à la Couronne le titre de propriété et les droits d'utilisation sur les eaux dans les Territoires du Nord-Ouest. L'*Acte* porte en outre qu'aucune concession de terrains ou de droit à des terrains ne serait faite à l'avenir par la Couronne de manière à conférer au concessionnaire «quelque propriété ou intérêt exclusif ou autre, ou quelque droit ou privilège exclusif à l'égard d'aucun lac, rivière, cours d'eau ou autre nappe d'eau, ou à l'égard de l'eau qu'ils contiennent ou qui y entre, ou au terrain qui en forme le lit ou les rives». En outre, l'*Acte* prévoit qu'aucun droit de détourner en permanence ou d'utiliser exclusivement l'eau ne peut être acquis par un propriétaire riverain ou une autre personne à force d'usage ou autrement, à moins qu'il n'ait déjà été acquis par une concession consentie à la suite de quelque convention ou engagement existant lors de la sanction de l'Acte. Aux fins de la présente enquête, la principale disposition de l'*Acte* est l'article 7, qui se lit comme suit :

> 7. Toute personne qui jouit de droits, au sujet de l'eau, d'une nature semblable à ceux qui peuvent être acquis en vertu du présent acte, ou qui, avec ou sans autorisation, a construit et exploite des travaux ou ouvrages pour l'utilisation de l'eau, devra obtenir un permis ou une autorisation en vertu du présent acte dans les douze mois de sa sanction.
>
> 2. Si ce permis ou cette autorisation est obtenu dans le délai prescrit, l'exercice de ces droits pourra ensuite se continuer, et ces travaux ou ouvrages pourront se poursuivre en conformité des dispositions du présent acte; *autrement, ces droits ou travaux, et tous les intérêts de cette personne dans ces droits ou travaux seront, sans aucune demande ou procédure, absolument confisqués au profit de Sa*

74 *Acte d'irrigation du Nord-Ouest, 1894*, 57-58, Victoria, c. 30.

Majesté, et il pourra en être disposé selon que le Gouverneur en conseil le jugera à propos[75].

L'article 8 porte que le droit d'utiliser toute eau dont la propriété est attribuée à la Couronne, peut être acquis pour des fins domestiques, d'irrigation et autres. L'Acte prévoit en outre que les demandes doivent être traitées par ordre de priorité comme suit : les demandes pour fins domestiques, les demandes pour fins d'irrigation et, enfin, les demandes pour «d'autres fins» et en fonction de leur date de présentation.

Les premiers efforts d'aménagement des eaux sont nombreux mais faits «au hasard» :

> [Traduction]
> Le gouvernement fédéral ne s'était pas, à l'époque, donné de plan systématique en matière de régularisation des eaux, mais les travaux furent entrepris localement aux termes de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest* pour atténuer les changements saisonniers. Cependant, ces projets furent administrés et surveillés par des organismes gouvernementaux successifs, d'abord, entre 1877 et 1892, par le gouvernement fédéral par l'intermédiaire du lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest, à titre d'agent du ministère de l'Intérieur, puis par l'Assemblée législative du gouvernement territorial des Territoires du Nord-Ouest jusqu'en 1897 et, enfin, par le ministère fédéral des Travaux publics, jusqu'en 1931, année au cours de laquelle la responsabilité de l'eau en tant que ressource naturelle fut transférée aux provinces en vertu de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles*. Lorsque le ministère des Travaux publics procéda au dénombrement des ouvrages relatifs à l'eau dans la vallée de la rivière Qu'Appelle en 1898, quelque 196 projets individuels ou collectifs (p. ex. puits, barrages, fosses-réservoirs, déversoirs de trop-plein et fossés de drainage) avaient été aménagés. Le barrage de Craven initial construit en 1906 par le gouvernement fédéral était le seul ouvrage dont l'aménagement avait été prévu officiellement. Le barrage, qui avait été aménagé à des fins d'irrigation, a inondé un vaste territoire entre Craven et Lumsden, y compris les battures de Val[e]port[76].

Un autre rapport décrit en ces termes les premiers travaux d'aménagement des eaux :

---

75 *Acte d'irrigation du Nord-Ouest, 1894*, 57-58 Victoria, c. 30, article 7. Italiques ajoutés. La période de douze mois dont il est question au premier paragraphe de l'article 7 de la loi de 1894 fut plus tard modifiée par l'ajout de l'obligation d'obtenir un permis avant le 1er juillet 1898 : voir l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest, 1898*, 61 Victoria, c. 35 , article 7; *Loi de l'irrigation*, SRC 1906, c. 61; *Loi de l'irrigation*, SRC 1927, c. 104.

76 Kathleen FitzPatrick, Revendications particulières de l'Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, «General Historical Background to the PFRA and Water Development in the Qu'Appelle Valley», 25 septembre 1995, p. 4 (Pièce 28 de la CRI).

[Traduction]
Les premiers travaux d'aménagement des eaux ne visaient pas à assurer le contrôle des inondations. La plupart du temps ces ouvrages étaient construits pendant des périodes de sécheresse par des personnes dont la principale préoccupation était de recueillir des eaux de ruissellement de surface à des fins d'utilisation domestique pendant les mois de grande sécheresse. En pareils cas, la circulation de l'eau en aval était presque complètement interrompue jusqu'à ce que les petits réservoirs soient remplis. Évidemment, cela accentuait les problèmes d'approvisionnement en eau de ceux qui vivaient en aval du barrage.

À l'autre extrême, au cours des périodes de pluie excessive, les régions situées en amont des barrages connaissaient des niveaux d'eau élevés pendant des périodes prolongées alors que les parties plus basses subissaient des débordements incontrôlés et des lessivages occasionnels causant des inondations éclairs, de l'érosion et de la sédimentation[77].

Le premier projet répertorié par les Affaires indiennes comme pouvant affecter les terres indiennes est le barrage que se propose d'ériger Alphonse Besson en 1891 en aval du lac Round aux fins d'exploitation d'un moulin à broyer le grain. Quand McDonald, l'agent des Indiens, rencontre Besson pour examiner son projet, il conclut que le barrage inonderait 40 acres de terres de la réserve d'Ochapowace, que, de l'avis de McDonald, les membres de la bande n'ont jamais utilisés et n'utiliseront vraisemblablement pas.

La proposition est présentée au surintendant général adjoint des Affaires indiennes accompagnée d'une demande d'instructions quant à la question de «savoir si le département permettrait que les Indiens soient invités à donner leur consentement à l'érection d'un barrage qui affectera leurs rivières dans la mesure estimée[78].» Le Commissaire des Indiens répond que, «dans un dossier d'une telle importance, il est absolument nécessaire d'obtenir l'opinion d'un ingénieur quant aux terres susceptibles d'être affectées par l'érection du barrage, afin de déterminer l'envergure des dommages qui pourraient être causés à la réserve nº 71 d'Ochapowace et la compensation

77 116782 Canada Ltd., «Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim», 14 avril 1986, p. 15 (Pièce 5 de la CRI).

78 A.E. Forget, commissaire adjoint des Affaires indiennes, au surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 8 août 1891, AN, RG 10, vol. 6613, dossier 6108-4 (Documents de la CRI p. 125).

qui devrait être versée avant que ne soit permise l'érection du barrage[79]. » L'arpenteur John Nelson, mandaté pour évaluer le barrage, assimile ce dernier à une grosse digue de castors et émet l'opinion que le fait d'élever le niveau d'eau serait bénéfique aux « plaines alluviales couvertes de broussailles ». D'après lui, la construction du moulin constitue « un bienfait pour les Indiens de cette partie de la réserve qui jouiraient ainsi d'un moulin à leur porte ». Il conclut que les Indiens ne devraient être admissibles à aucune compensation[80]. Cependant, le Commissaire des Affaires indiennes, Hayter Reed, rapporte plus tard que bien que la bande d'Ochapowace ait été disposée à accepter l'inondation de son territoire, le barrage avait de toute façon été emporté par les eaux et Besson avait quitté le pays[81].

Six ans plus tard, en 1897, les répercussions de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest*, commencent à se faire sentir. Suite à plusieurs années successives de sécheresse, le ministère de la Marine et des Pêcheries avait aménagé sans autorisation deux barrages sur la rivière Qu'Appelle à Fort Qu'Appelle et Katepwe parce que les niveaux d'eau avaient diminué à ce point que l'eau était devenue « stagnante et repoussante ». Les barrages avaient donné les résultats bénéfiques escomptés pour les résidents de la vallée ainsi que pour les populations de poissons mais avaient aussi submergé les terres des réserves de Muscowpetung et de Pasqua. Invité à évaluer les dommages causés par les barrages, l'arpenteur A.W. Ponton rapporte que les terres submergées sont des marais que la sécheresse prolongée avait asséchés. Il n'en propose pas moins que des mesures soient prises pour régulariser les niveaux d'eau et ainsi protéger les terres de réserves contre l'inondation, sans causer de dommages aux autres terres. Il note en outre que si les Affaires indiennes choisissent de s'opposer à l'inondation, elles peuvent loger une plainte officielle. Une telle objection pourrait mener à la prise d'un

79 Commissaire des Indiens, Territoires du Manitoba et du Nord-Ouest, à A.E. Forget, commissaire adjoint, 17 août 1891, AN, RG 10, vol. 6613, dossier 6108-4 (Documents de la CRI, pp. 129 et 130). Kathleen FitzPatrick, Revendications particulières de l'Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, dans « General Historical Background to the PFRA and Water Development in the Qu'Appelle Valley », 25 septembre 1995, p. 5 (Pièce 28 de la CRI) et l'avocat des Premières nations de la QVIDA, à la p. 18 de son mémoire indique que la Commission des Indiens a déclaré que « le consentement des Ochapowace était absolument nécessaire. » C'est en raison du passage « il est absolument nécessaire d'obtenir l'opinion d'un ingénieur » que l'arpenteur John C. Nelson s'est rendu sur place pour donner son opinion d'expert quant aux incidences du projet proposé.

80 John C. Nelson, arpenteur fédéral, à Hayter Reed, commissaire des Affaires indiennes, 19 septembre 1891, AN, RG 10, vol. 6613, dossier 6108-4 (Documents de la CRI, pp. 132 et 133).

81 Hayter Reed, commissaire des Affaires indiennes, au surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 8 octobre 1892, AN, RG 10, vol. 6613, dossier 6108-4 (Documents de la CRI, p. 155).

décret ordonnant l'enlèvement des ouvrages non autorisés en attendant qu'on se conforme à l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest*[82].

L'agent des Indiens, Lash, loge une plainte officielle qui est transmise par le commissaire des Indiens, A.E. Forget à J.S. Dennis, inspecteur intérimaire en chef de l'arpentage et de l'irrigation du ministère fédéral des Travaux publics le 30 avril 1897, accompagnée d'une demande de prise d'ordonnance en vue de l'enlèvement des barrages illégaux[83]. La même année, Dennis se rend de Calgary à la vallée de la Qu'Appelle où il constate que le barrage de Katepwe a été emporté par les eaux au printemps de sorte que le niveau d'eau est maintenant bas et que les rives sont exposées en amont de l'emplacement de l'ouvrage. Il recommande de reconstruire le barrage selon une nouvelle configuration pour permettre un meilleur contrôle des niveaux d'eau[84]. En outre, il dégage le ministère des Travaux publics de sa responsabilité à l'égard du projet, proposant plutôt que «toute question concernant la construction du barrage soit acheminée au sous-ministre du ministère de la Marine et des Pêcheries, à Ottawa[85].»

Même si Dennis mentionne qu'il a aussi l'intention d'inspecter le barrage de Fort Qu'Appelle, rien ne prouve qu'il le fait. Cependant, le débat devient théorique à la lumière des plaintes reçues du révérend J. Huggonard, directeur de l'Indian Industrial School de Qu'Appelle concernant l'insalubrité des lieux et les odeurs répugnantes qui se dégagent des plantes et des carcasses d'animaux laissées à découvert par le retrait des eaux en amont du barrage de Katepwe[86]. Huggonard rapporte comme suit les répercussions du grand nombre d'ouvrages de régulation des eaux dans la vallée de la rivière Qu'Appelle :

82 A.W. Ponton, responsable de l'arpentage des réserves indiennes, au Commissaire des Indiens, 15 avril 1897, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, pp. 213 à 216).

83 A.E. Forget, Commissaire des Indiens, à J.S. Dennis, inspecteur intérimaire en chef de l'arpentage et de l'irrigation, ministère des Travaux publics, 30 avril 1897, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI p. 217).

84 J.S. Dennis, inspecteur en chef par intérim, ministère des Travaux publics, au secrétaire du ministère de l'Intérieur, 27 août 1897 (Documents de la CRI, pp. 228 et 229).

85 J.S. Dennis, inspecteur en chef par intérim, ministère des Travaux publics, à D.W. McDonald, député, Regina, 17 novembre 1897, AN, RG 10, vol. 7548, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 230A).

86 Extrait du rapport annuel du rév. J. Huggonard, directeur, Indian Industrial School, Qu'Appelle, 9 décembre 1897, AN, RG 10, vol. 7548, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 231A); rév. J. Huggonard, directeur, Indian Industrial School, Qu'Appelle, au Commissaire des Indiens, 11 décembre 1897, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 232A); rév. J. Huggonard, directeur, Indian Industrial School, Qu'Appelle, au Commissaire des Indiens, 13 décembre 1897 (Documents de la CRI, pp. 233A et 234A).

[Traduction]
Comparativement à il y a dix ou vingt ans, en raison des nombreux barrages qui ont été aménagés sur tous les ruisseaux et ravins dont certains sont très profonds et retiennent l'eau sur des milles, sans compter les ouvrages plus importants de Regina et Moose Jaw, la vallée de la rivière Qu'Appelle est aujourd'hui beaucoup moins irriguée qu'elle ne l'était.

Avant l'aménagement de ces barrages sur les affluents de la Qu'Appelle, le niveau des lacs et des rivières s'élevait de deux à quatre ou cinq pieds chaque saison, mais depuis 1894 ces crues ne se sont pas produites et le niveau de notre lac n'a pas monté de plus de deux pouces au-dessus du niveau des basses eaux de l'année précédente pour redescendre de dix pieds laissant plus de cent pieds de matières végétales et animales en décomposition exposées dans la baie, en face de l'école[87].

Au cours des mois qui suivent, des discussions ont lieu entre les représentants des Affaires indiennes, du ministère des Travaux publics, du ministère de la Marine et des Pêcheries et du gouvernement territorial sur la question de savoir qui doit réaliser les travaux et si un ouvrage provisoire doit être aménagé. Le ministère des Travaux publics donne mandat à un ingénieur de faire rapport sur la question et, en juillet 1898, il est décidé que la reconstruction d'un «ouvrage d'envergure» doit commencer bientôt[88]. Il est intéressant de noter qu'à cette époque, les colons établis en aval du barrage sont opposés à sa reconstruction «parce qu'il faudrait trop de temps avant que les lacs se remplissent, ce qui aurait pour effet d'empêcher l'eau de couler dans la rivière et d'inonder leurs prés à foin au détriment des récoltes[89].»

Les dossiers de la présente enquête présentent des éléments qui prouvent que d'autres propositions avaient été faites qui étaient susceptibles d'affecter les terres de réserve. En 1914, les membres de la bande de Pasqua sollicitent une aide financière pour l'aménagement de deux barrages de façon à ne plus

87 Rév. J. Huggonard, directeur, Indian Industrial School, Qu'Appelle, au sous-ministre, ministère de la Marine et des Pêcheries, 20 janvier 1898, AN, RG 10, vol. 7548, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, pp. 243A et 244A). Ce document est très difficile à lire et il n'est pas clair si Huggonard déclare que les eaux n'ont pas monté depuis 1884 ou 1894.

88 J.S. Dennis, commissaire adjoint, ministère des Travaux publics, au secrétaire aux Affaires indiennes, 14 juillet 1898 (Documents de la CRI, p. 260). Dans une lettre datée du 30 août 1898, le commissaire des Indiens, A.E. Forget, rapportait que grâce aux travaux exécutés par les membres de la réserve de Pasqua, «[a] un plus gros barrage est en voie de construction qui, lorsqu'il sera achevé, sera très avantageux pour la réserve» : A.E. Forget, commissaire des Indiens, au secrétaire aux Affaires indiennes, 30 août 1898, AN, RG 10, vol. 10314, dossier 675/8-4-3-79 (Documents de la CRI, p. 268A). On ne sait trop si ces commentaires ont trait à la reconstruction du barrage de Katepwe ou à l'amélioration de celui qui se trouve en amont de Fort Qu'Appelle, mais il semble qu'il s'agirait vraisemblablement de ce dernier puisqu'il affectait la réserve de Pasqua.

89 Rév. J.Huggonard, directeur, Indian Industrial School, Qu'Appelle, au sous-ministre du ministère de la Marine et des Pêcheries, 20 janvier 1898, AN, RG 10, vol. 7548, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 242A).

avoir à transporter l'eau jusqu'à leurs terres agricoles en haut de la vallée[90]. L'autorisation qui leur est accordée prévoit que les coûts doivent être imputés au compte d'intérêt de la bande[91], mais aucune autre preuve concernant le projet n'est disponible. Plus tard, en 1921, le Fort Qu'Appelle Board of Trade demandera au gouvernement fédéral de construire un barrage dans le but de hausser le niveau d'eau de la rivière près de Fort Qu'Appelle pour faciliter le yachting. Le Commissaire des Indiens, W.M. Graham, soulève l'objection que l'aménagement d'un barrage aurait probablement pour effet d'inonder les prés à foin des bandes de la partie ouest de la vallée de la rivière Qu'Appelle[92], mais le dossier est ultimement déféré au ministère des Travaux publics étant donné qu'à cette époque, la rivière est considérée comme ***navigable***[93], contrairement aux éléments ultérieurement mis en preuve dans le cadre de la présente enquête[94]. En outre, il n'y a aucune preuve additionnelle concernant cette proposition.

En 1922, le problème de surabondance d'eau se présente à nouveau et des demandes sont présentées qui visent à hausser le barrage de Craven, en amont de la réserve de Piapot, de façon à retenir les eaux qui inondent les

90 K. Nichol, agent des Indiens, agence de Qu'Appelle, à J.D. McLean, secrétaire aux Affaires indiennes, 8 juillet 1914, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 331).

91 J.D. McLean, secrétaire aux Affaires indiennes, à K. Nichol, agent des Indiens, agence de Qu'Appelle, 14 juillet 1914, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 332).

92 W.M. Graham, commissaire des Indiens, au secrétaire aux Affaires indiennes, 4 mars 1921, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 333).

93 E.F. Drake, directeur, Service d'assainissement, ministère de l'Intérieur, au secrétaire aux Affaires indiennes, 26 avril 1921, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 339).

94 Le 16 janvier 1976, après avoir examiné la question des titres de propriété sur le lit de la partie de la rivière Qu'Appelle que traverse la réserve Muscowpetung, G.A. Poupore écrit ce qui suit à A.H. Markuson :

> Selon le ministère des Transports, les eaux dont il est question ne sont pas considérées comme étant navigables au sens de la *Loi sur la protection des eaux navigables*. La Division des aides maritimes nous a informés que les eaux de la rivière traversant les réserves nos 80 et 80B seraient utilisées aux fins d'abreuvement du bétail [sic] et comme frayère.
>
> Voir G.A. Poupore, directeur, Terres et effectif, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à A.H. Markuson, surveillant régional des terres, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 16 janvier 1976, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1001). Un an plus tard, Markuson transmet ces informations à A.J. Gross avec les commentaires additionnels suivants :
>
> À l'examen des différentes interprétations de l'expression «eaux navigables», nous notons qu'en 1914, l'honorable juge Whitfield indiquait que les rivières peuvent être jugées navigables si elles sont suffisamment importantes pour permettre le transport de biens (p. ex. la flottaison du bois) et même si elles ne sont pas suffisamment profondes pour accueillir des bateaux ou des barges servant au transport de voyageurs. Une rivière navigable est comme un chemin public et quiconque a le droit de l'utiliser en autant qu'il respecte les droits des autres. Les lois provinciales ne peuvent permettre que soit limité le droit à la navigation puisque celui-ci relève de la compétence exclusive du gouvernement du Canada en vertu de l'article 91 de l'AANB. Le lit d'une rivière navigable non soumise aux marées est présumé appartenir aux propriétaires riverains (en l'espèce, puisque la bande est propriétaire des terres situées des deux côtés de la rivière, le lit de celle-ci lui appartiendrait).
>
> Voir A.H. Markuson, surveillant régional des terres, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à A.J. Gross, directeur régional adjoint par intérim, Développement économique, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 31 janvier 1977, dossier du MAINC 84320-06566 (Documents de la CRI, p. 1066).

champs de foin. Le ministère des Travaux publics note que le barrage existant, érigé en 1905, est en mauvais état et fuit beaucoup de sorte que toute mesure visant à corriger le problème reviendrait vraisemblablement cher et serait peut-être une perte de temps puisque l'ouvrage pourrait bien être emporté par les eaux. Dans sa réponse, le Ministère explique aussi que l'aménagement d'ouvrage de rétention sur la rivière Qu'Appelle ne présente pas que des avantages :

> [Traduction]
> Jusqu'à tout récemment, les gens qui demandent aujourd'hui le relèvement du barrage, se plaignaient que celui-ci retenait une trop grande quantité d'eau de sorte que leurs champs de foin situés en bordure de la rivière Qu'Appelle n'étaient pas suffisamment irrigués et qu'ils manquaient d'eau pour l'abreuvement du bétail. Si les travaux demandés devaient être effectués, 1 300 acres de terres expropriées appartenant au ministère des Travaux publics seraient plus ou moins submergées en permanence. En outre, il faudrait exproprier un autre champ de foin entre le lac et le barrage de Craven en plus de devoir inonder la vallée de Lumsden, sur la rivière Qu'Appelle.
>
> Il m'apparaît que pendant les années où le niveau des eaux est bas, les gens qui sont installés en aval du barrage aimeraient voir ce dernier enlevé complètement et que lorsque le niveau d'eau est élevé, ils aimeraient le voir relevé, sans égard aux autres propriétés situées en amont[...]
>
> Le barrage de Craven devrait être partiellement reconstruit et des dispositions devraient être prises de manière à pouvoir contrôler le niveau de l'eau[95].

En 1924, il est proposé de creuser des fossés qui permettraient de drainer, au besoin, les eaux de crues à l'extérieur des battures à foin[96]. L'arpenteur H.W. Fairchild est envoyé sur les lieux pour relever les niveaux et déterminer la faisabilité du projet [97], mais personne ne sait ce qui est advenu par la suite.

En résumé, il semble que jusqu'à la fin des années 1920, il y ait eu des inondations majeures en 1852, 1904 et 1916 et que de «hauts niveaux d'eau» ou des «inondations moyennes» aient été enregistrés en 1858, 1882,

95 Ministère des Travaux publics, Bureau de l'ingénieur de district, «Excerpts from District Engineer's Report», 29 septembre 1922, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, pp. 349 et 350).
96 W.M. Graham, commissaire des Indiens, au secrétaire aux Affaires indiennes, 25 juillet 1924, AN, RG 10, vol. 6615, dossier 7114-2 (Documents de la CRI, pp. 357 et 358).
97 A.F. MacKenzie, sous-ministre adjoint par intérim et secrétaire aux Affaires indiennes, à H.W. Fairchild, 2 septembre 1924, AN, RG 10, vol. 6615, dossier 7114-2 (Documents de la CRI, p. 360)

1892, 1902, 1917, 1922, 1923, 1925 et 1927[98]. Pendant 20 ans, c'est-à-dire entre 1882 et 1902[99], il n'y a eu aucune inondation importante dans la région comme en attestent les rapports des agents des Indiens. Cependant, outre les nombreux épisodes de sécheresse décrits par les Indiens durant cette période, la région a connu d'autres années sèches en 1910, 1914, 1917, 1918 et 1919[100].

CRÉATION DE L'ADMINISTRATION DU RÉTABLISSEMENT AGRICOLE DES PRAIRIES

En quelques années, le surplus d'eau qui avait été la plaie des fermiers dans les années 1920, devient le bienfait le plus convoité des «Dirty Thirties» (les poussiéreuses années 30) car, dans un revirement complet du cycle météorologique, les prairies parcheminées subissent plusieurs années de sécheresse soutenue. Le commissaire des Indiens, William Graham, prie le secrétaire des Affaires indiennes, A.F. MacKenzie, de demander au ministère des Travaux publics d'ouvrir le barrage de Craven pendant quelques jours étant donné que «la rivière du côté est du barrage est presque tarie et si quelque chose n'est pas fait, il y aura pénurie d'eau pour l'abreuvement du bétail cet hiver[101].» MacKenzie acquiesce à la demande, mais son homologue des Travaux publics, K. Desjardins, répond par le rapport suivant de l'ingénieur de district :

> [Traduction]
> [...] les poutrelles du barrage sont enlevées depuis le début du printemps. Le 20 courant, le niveau de l'eau se situait à presque deux pieds plus bas que le fond des canaux à écoulement rapide ou à quatre pieds plus bas que le sommet de l'ouvrage.

98 Ministère de l'Agriculture, Administration du rétablissement agricole des Prairies, «Hydrology Report #21: Floods and Flooding Problems in the Qu'Appelle Valley,» mai 1958, p. 11 (Pièce 15 de la CRI); ministère de l'Agriculture, Administration du rétablissement agricole des Prairies, «Hydrology Report #24: Drought and Flood in the Qu'Appelle Watershed (Summary Report),» mai 1958, pp. 22, 23 et 47 (Pièce 15 de la CRI); Saskatchewan Water Resources Commission, Direction générale des enquêtes et de la planification, Division économique, «Qu'Appelle Flood Study, Appendix C: A Historical Review of Flooding in the Qu'Appelle River Basin 1852-1971,» avril 1972, p. 104 (Pièce 23 de la CRI). Il est à noter qu'il est impossible de prouver qu'il y a eu «crues» ou «inondations» avant 1904 puisque aucun registre n'était tenu à ce sujet avant l'année en question.

99 Ministère de l'Agriculture, Administration du rétablissement agricole des Prairies, «Hydrology Report #21: Floods and Flooding Problems in the Qu'Appelle Valley,» mai 1958, p. 11 (Pièce 15 de la CRI).

100 Ministère de l'Agriculture, «Prairie Farm Rehabilitation Act: What it means to the Prairie Provinces,» octobre 1961, p. 4 (Pièce 17 de la CRI).

101 W.M. Graham, commissaire des Indiens, à A.F. MacKenzie, secrétaire aux Affaires indiennes, 5 septembre 1930, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 365).

de sorte qu'il sera impossible de relâcher quelque quantité d'eau que ce soit dans la rivière Qu'Appelle[102].

La crise ne fait que commencer. Les provinces des Prairies ont assumé la responsabilité des ressources naturelles en vertu de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles* de 1930, mais l'ampleur des problèmes causés par la sécheresse et la «dégringolade des prix du marché» conjuguées à la crise économique mondiale ont tôt fait de les submerger[103]. L'extrait suivant d'un article de E.S. Archibald décrit bien la gravité de la situation :

[Traduction]
Durant sa période de développement, l'agriculture des Prairies a connu plusieurs revers mais aucun aussi grave que celui qui a accompagné la sécheresse de 1929 à 1938. Au cours de cette période, le sud-ouest du Manitoba, le sud de la Saskatchewan et le sud-est de l'Alberta ont connu des pertes de récolte répétées du fait de la sécheresse et de l'érosion. La région touchée correspond presque exactement au triangle «aride» de Palliser[104] et regroupe presque la moitié des fermes des provinces des Prairies. En outre, la période de sécheresse a coïncidé avec la crise économique mondiale qui a commencé en 1929. L'effet combiné de la sécheresse et de la dépression fut dévastateur. De 1930 à 1937 inclusivement, les revenus de la principale culture, le blé, diminuèrent en moyenne de 70 p. 100. En 1937, la pire année de la sécheresse, la récolte moyenne de blé en Saskatchewan s'établissait à seulement 2,6 boisseaux à l'acre comparativement à une moyenne depuis longtemps stable à 15 boisseaux.

---

102 R. Desjardins, secrétaire du ministère des Travaux publics, à A.F. Mackenzie, secrétaire aux Affaires indiennes, 29 septembre 1930, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 368).

103 116782 Canada Ltd., «Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim,» 14 avril 1986, p. 20 (Pièce 5 de la CRI).

104 L'article d'Archibald traite aussi de l'histoire de la région, y compris du «triangle de Palliser» :

> Au cours des années 1857 à 1860, le capitaine John Palliser explora le territoire situé entre le lac Supérieur et les montagnes Rocheuses pour le compte du gouvernement britannique dans le but de déterminer les possibilités d'établissement agricole. Il conclut que la partie centre-sud de ce territoire était impropre à l'agriculture en raison de l'aridité du climat et de l'infertilité du sol. Cette région «aride» qui couvre approximativement 100 000 milles carrés constitue le fameux «triangle de Palliser» ...La même opinion a été exprimée en 1859 par le professeur H.Y. Hind, qui explora une partie de la même région pour le compte du gouvernement du Canada. Ces opinions reposaient en grande partie sur l'état et la distribution de la végétation indigène. Ainsi, vers 1860, les possibilités d'établissement agricole dans le sud des Provinces des Prairies n'apparaissaient pas très bonnes.
>
> Cependant, vingt ans plus tard, le professeur John Macoun, botaniste, fit au mécanicien en chef du Canadian Pacific Railway une évaluation beaucoup plus optimiste du triangle de Palliser en ramenant la zone aride «à quelque 20 000 milles carrés» et en déterminant que le reste du territoire était propre à l'agriculture.
>
> Les opinions quelque peu divergentes exprimées par Palliser et Hind, d'une part, et par Macoun, d'autre part, s'expliquent par les variations cycliques des précipitations, les observations de Palliser et de Hind ayant été faites pendant un cycle de sécheresse et celles de Macoun pendant un cycle de précipitations.
>
> Voir E.S. Archibald, «Prairie Farm Rehabilitation», dans *Canadian Geographical Journal*, octobre 1940, p. 199 (Pièce 7 de la CRI).

En raison des conditions décrites ci-dessus, un très grand nombre d'agriculteurs de la région touchée subirent de lourdes pertes et connurent la misère et même le dénuement. Il s'ensuivit une migration interne d'une ampleur considérable alors que beaucoup de gens abandonnèrent leur propriété pour aller s'établir dans des sections plus avantageuses. Une bonne partie des terres abandonnées, non protégées par des cultures ou de la végétation, furent soumises à l'érosion, au détriment des terres occupées avoisinantes. Devant la diminution de leurs revenus, beaucoup d'agriculteurs se virent dans l'incapacité de contrer la menace d'érosion de leurs terres ou même de poursuivre leurs opérations. Dans l'ensemble des municipalités, la valeur de l'entreprise agricole type tomba sous le montant de l'hypothèque dont l'exploitation était grevée. Le gouvernement dut alors intervenir massivement pour aider les agriculteurs. Dans de telles circonstances, la structure économique de la région fut soumise à une forte pression et les services sociaux se trouvèrent menacés d'interruption.

Les répercussions de la sécheresse à l'échelle du pays amenèrent le gouvernement à adopter diverses mesures visant à alléger la souffrance et à réorganiser l'économie agricole dans la région touchée[105].

L'une de ces mesures est l'adoption de la *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies*[106] et la création de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies («ARAP») sous l'autorité du ministre de l'Agriculture, en 1935. La *Loi* est très courte et son principal article prévoit la création d'un comité consultatif chargé de «donner des avis consultatifs au Ministre sur les meilleures méthodes à suivre pour assurer le rétablissement agricole des zones de sécheresse et d'amoncellement des terres dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, ainsi que pour développer et favoriser, à l'intérieur de ces zones, des systèmes d'économie rurale, d'arboriculture et d'approvisionnement d'eau qui procureront une plus grande sécurité économique...»[107] La *Loi* autorise en outre le Ministre à «nommer temporairement les fonctionnaires techniques et professionnels et autres employés qu'il juge nécessaire à l'application des dispositions de la présente *Loi*» et à accorder un budget de 750 000 $ à l'ARAP pour sa première année de fonctionnement et de 1 million de dollars pour chaque année ultérieure de son mandat initial de cinq ans[108].

En 1937, le mandat initial de l'ARAP qui est de donner des avis au Ministre sur les meilleures méthodes à suivre pour développer et favoriser des systèmes d'économie rurale, d'arboriculture et d'approvisionnement d'eau

105 E.S. Archibald, «Prairie Farm Rehabilitation» dans *Canadian Geographical Journal*, octobre 1940, pp. 160 et 161 (Pièce 7 de la CRI).
106 *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies*, SC 1935, c. 23.
107 *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies*, SC 1935, c. 23, article 4.
108 *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies*, SC 1935, c. 23, articles 6 et 8.

est élargi pour inclure des systèmes d'exploitation du sol et de colonisation rurale. En outre, le plafond de dépenses d'un million de dollars prévu pour les trois derniers exercices financiers de l'ARAP est remplacé par une autorisation de dépenser n'excédant pas le montant attribué annuellement par le Parlement[109].

Deux ans plus tard, la durée du mandat de l'ARAP qui a été fixée à cinq ans est éliminée. Le ministre de l'Agriculture est en outre autorisé à conclure des conventions avec l'une des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan ou de l'Alberta ou avec toute municipalité desdites provinces, ou encore avec «toute personne, maison de commerce ou corporation, concernant l'organisation, l'aménagement, la construction, la mise en oeuvre et l'entretien de tout projet ou plan entrepris[...]ou jugé nécessaire ou opportun pour la conservation d'eau». En plus de lui conférer ce pouvoir, la *Loi* autorise le Ministre à «acheter, prendre à bail ou autrement acquérir[...] les terrains ou immeubles» requis ou à «acheter ou louer tout outillage ou matériel requis» pour la réalisation d'un projet ou d'un plan[110].

La *Loi* est à nouveau modifiée en 1941. Cependant, alors que les modifications antérieures avaient élargi le mandat de l'ARAP, les nouvelles dispositions rétrécissent le champ de compétence de l'organisme en l'obligeant à soumettre à l'approbation du gouverneur en conseil tout projet ou plan dont la réalisation excéde 5 000 $[111].

En 1941, L.D. McMillan, ingénieur de district de l'ARAP, écrit :

> [Traduction]
> L'objet de la *Loi* est de remédier aux graves effets du dessèchement et de l'érosion du sol dans les régions de l'Ouest du Canada touchées par la sécheresse. Aux termes de la *Loi*, des mesures seront prises pour aider les agriculteurs des zones touchées à réduire les effets de la sécheresse et de l'amoncellement des terres et à assurer la conservation des réserves d'eau de surface pour des usages domestiques, l'abreuvement du bétail et l'irrigation, la relocalisation végétale, l'arboriculture et la récupération des terres endommagées par l'érosion. Une aide a également été fournie sous le régime de la *Loi* aux universités des provinces de l'Ouest pour leur permettre de poursuivre et d'élargir leurs études sur les sols et de procéder à une enquête sur la situation économique dans la province.

109 *Loi modifiant la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies*, SC 1937, c. 14, articles 2 et 4.
110 *Loi modifiant la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies*, SC 1939, c. 7, articles 1 et 2.
111 *Loi modifiant la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies*, SC 1941, c. 25, article 1.

> En 1937, des modifications ont été apportées à la *Loi* qui prévoyaient l'établissement de pâturages communautaires dans les zones où le sol et le climat ont été jugés impropres à la culture des céréales[112].

L'ARAP appuie la réalisation de projets d'aménagement des eaux de petite, de moyenne et de grande envergure. Dans le cas des petits projets, l'organisme fournit aux agriculteurs une aide financière et technique aux fins de l'aménagement de fosses-réservoirs et de petits barrages devant servir à recueillir l'eau de ruissellement pour l'abreuvement du bétail et divers usages domestiques, et aux fins de la réalisation de petits ouvrages d'irrigation pour la production de fourrage. Au cours des cinq premières années du programme, l'ARAP reçoit 31 089 demandes d'aide au titre des projets à petite échelle. Sur ce nombre, elle en approuve 19 897 et réalise 14 222, qui se répartissent comme suit : 9 945 fosses-réservoirs, 3 447 barrages pour l'abreuvement des animaux et 830 projets d'irrigation[113].

Ordinairement, les projets de moyenne envergure (communautaires) concernent l'aménagement d'affluents secondaires pour répondre aux besoins des habitants d'une zone particulière. Souvent, ces projets visent à restaurer et à améliorer les plans d'eau naturels qui ont tendance à s'assécher au cours des périodes de sécheresse, soit en aménageant des ouvrages de régularisation ou en y amenant des eaux de drainage. Les travaux sont habituellement réalisés par l'intermédiaire d'ententes de coopération entre l'ARAP, le gouvernement provincial et la collectivité, et l'exploitation des ouvrages achevés est généralement confiée au responsable du district agricole local ou de la collectivité[114].

Les projets de grande envergure sont « tous les projets qui ont été entièrement réalisés et financés à même les crédits de l'ARAP [comme] les grands barrages pour l'abreuvement des animaux, et les ouvrages d'irrigation et d'adduction d'eau ». Le 31 mars 1940, 63 de ces projets avaient été achevés ou étaient en cours de réalisation, « pour une capacité totale de stockage d'eau de plus de 300 000 acres-pieds et de nouvelles installations d'irrigation desservant plus de 100 000 acres de terres irrigables[115]. »

112 L.D. McMillan, ingénieur de district, ARAP, « Qu'Appelle River Development, » 24 février 1941, dossier de l'ARAP 928/7Q2, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 441).

113 Ministère de l'Agriculture, « Report on Activities under the Prairie Farm Rehabilitation Act for the Fiscal Year ending March 31, 1940 », Rapports annuels de l'ARAP, 1939/40 (Documents de la CRI, pp. 418 et 422).

114 Ministère de l'Agriculture, « Prairie Resources and PFRA, » 1969 (Pièce 19 de la CRI, pp. 42 à 44).

115 Ministère de l'Agriculture, « Report on Activities under the Prairie Farm Rehabilitation Act for the Fiscal Year ending March 31, 1940 », Rapports annuels de l'ARAP, 1939-40 (Documents de la CRI, p. 423).

TRAVAUX DE RÉGULARISATION DES EAUX RÉALISÉS PAR L'ARAP DANS LA VALLÉE DE LA RIVIÈRE QU'APPELLE

Peu après sa création, l'ARAP commence à recevoir des demandes de construction de barrages et d'autres ouvrages dans la vallée de la rivière Qu'Appelle, pour remédier à la sécheresse. Le 8 février 1935, un avocat de Regina, George S. Kennedy, représentant Leslie H. Hoskins de Craven et 25 autres agriculteurs de la vallée font parvenir la requête suivante au député F.W. Turnbull pour qu'il la remette en main propre au ministre des Travaux publics, l'honorable Hugh A. Stewart :

> [Traduction]
> Nous, soussignés, agriculteurs établis dans la vallée de la rivière Qu'Appelle, dans la province de la Saskatchewan, DEMANDONS HUMBLEMENT PAR LES PRÉSENTES au gouvernement du Canada, de construire un certain nombre de barrages sur la rivière Qu'Appelle aux fins d'inonder les champs de foin au printemps.
>
> Depuis environ cinq ans, ces terres, qui antérieurement fournissaient de bonnes récoltes de foin, se sont entièrement déséchées et les agriculteurs qui sont établis dans cette zone ont dû s'en remettre au gouvernement pour obtenir le fourrage dont ils ont besoin.
>
> PAR CONSÉQUENT, NOUS DEMANDONS RESPECTUEUSEMENT au gouvernement de construire un certain nombre de barrages pour les fins susmentionnées et nous nous engageons individuellement à tenir le gouvernement indemne et à couvert de toute réclamation pour les dommages pouvant résulter de l'inondation de nos terres par suite de l'aménagement desdits ouvrages.
>
> ET, dans l'éventualité où notre demande serait acceptée, nous nous engageons individuellement à assumer l'entière responsabilité pour le foin qui peut se trouver dans la vallée le 1er mars de chaque année, soit sous forme de meules ou autres et renonçons par les présentes à toute réclamation au titre des dommages qui pourraient être occasionnés par la construction desdits barrages et l'inondation consécutive de nos terres[116].

Le député Turnbull remet la demande en main propre au ministre Stewart, accompagnée de la supplique suivante :

116 George S. Kennedy, Secord & Kennedy, avocats, au ministre des Travaux publics, 8 février 1935, comprenant une demande de « Leslie H. Hoskins, SE 24-20-21 W 2nd, Craven, and approximately 25 other farmers » au ministre des Travaux publics, non datée, AN, RG 17, vol. 3281, dossier 559-13 (Documents de la CRI, pp. 371 et 372).

[Traduction]
Les agriculteurs établis dans la vallée sont à la fois éleveurs de bétail et producteurs de foin pour la vente. L'aménagement d'ouvrages de régularisation des eaux les aiderait énormément[117].

Notant que le ministre de l'Agriculture, Robert Weir, avait récemment fait à la Chambre des communes une déclaration concernant la création de l'ARAP et l'aménagement d'ouvrages dans les zones touchées par la sécheresse, Stewart informe Kennedy qu'il achemine sa demande au ministre[118].

La vallée de la rivière Qu'Appelle n'est qu'une des régions où peut être réalisés de grands ouvrages de régularisation des eaux, et un peu partout dans les provinces des Prairies, on a entrepris des études pour évaluer la viabilité de nombreux sites potentiels pour la construction de tels ouvrages. Pour déterminer la composition du sous-sol en vue de l'aménagement des ouvrages nécessaires, il faut procéder à une analyse exhaustive du terrain, y compris à l'exécution de levés topographiques et de travaux de reconnaissance du sol[119].

En 1937, la sécheresse atteint son point culminant mais, au grand désespoir des agriculteurs de la vallée de la rivière Qu'Appelle, les recherches préliminaires n'annoncent rien de bon quant à la possibilité d'aménagement d'ouvrages de régularisation des eaux :

[Traduction]
Les rapports reçus révèlent que la plus grande sécheresse qu'ait jamais connue la région frappe actuellement la majeure partie de la plaine rase de la Saskatchewan et la moitié est du sud de l'Alberta. À la fin de mai, les cultures au sud de la ligne principale du Canadien Pacifique, en Saskatchewan, et de la majeure partie du centre-est de l'Alberta étaient presque entièrement desséchées et, compte tenu qu'au mois de juin, la température est demeurée continuellement élevée et que la région n'a connu que quelques légères averses isolées, les cultures sont en général une perte totale. On s'attend à ce que beaucoup de districts n'expédient même pas un wagon de blé et la situation est devenue extrêmement désespérée pour ce qui est des réserves d'eau et de vivres.

Cette calamité, après plusieurs années de grave sécheresse dans la région intensifie grandement la nécessité de procéder à des travaux de rétablissement agricole dans les Prairies et plus particulièrement des travaux de régularisation des eaux...

117 F.W. Turnbull, député, à Hugh A. Stewart, ministre des Travaux publics, 11 février 1935, AN, RG 17, vol. 3281, dossier 559-13 (Documents de la CRI, p. 373).
118 Hugh A. Stewart, ministre des Travaux publics, à F.W. Turnbull, député, 14 février 1935, AN, RG 17, vol. 3281, dossier 559-13 (Documents de la CRI, p. 374).
119 Ministère de l'Agriculture, «Report on Activities under the Prairie Farm Rehabilitation Act for the Fiscal Year ending March 31, 1940», Rapports annuels de l'ARAP, 1939-1940 (Documents de la CRI, p. 423).

VALLÉE DE LA RIVIÈRE QU'APPELLE

[...] Dans l'ensemble, les perspectives concernant l'aménagement d'ouvrages de régularisation des eaux dans la vallée de la rivière Qu'Appelle ne sont pas très bonnes. D'abord, il n'y a pas d'unanimité entre les personnes qui seraient touchées par ces aménagements et, compte tenu des conditions topographiques, il serait très onéreux voire impossible d'irriguer le territoire par gravité au moyen de fossés. Outre l'inondation naturelle périodique d'une grande superficie, l'installation de pompes est probablement le seul moyen qui permettrait d'irriguer une partie quelconque de ce territoire, mais cette méthode pourrait se révéler coûteuse étant donné qu'aux endroits qui ont été inspectés jusqu'à maintenant, la hauteur de refoulement se situe entre 25 et 35 pieds. Par conséquent, nous n'avons pas l'intention de poursuivre les travaux de reconnaissance dans la vallée de la Qu'Appelle cette année, en particulier au vu du fait que la sécheresse est beaucoup plus grave dans d'autres parties de la province[120].

Néanmoins, l'ARAP poursuit ses études et, vers 1940, elle envisage sérieusement de procéder à de grands travaux d'aménagement des eaux qui toucheraient les quatre lacs Fishing ainsi que les lacs Crooked et Round. Selon l'ingénieur de district L.D. McMillan, la première priorité est de rétablir le niveau normal des eaux des quatre lacs Fishing (aussi appelés lacs Qu'Appelle) :

[Traduction]

Les résidents des environs des lacs Qu'Appelle soulignent que du fait de la forte diminution des niveaux d'eau au cours des dernières années, l'industrie de la pêche a été gravement affectée, les terrains de camping d'été sont moins attrayants et les riches champs de foin situés à l'extrémité ouest du lac Qu'Appelle [Pasqua], qui au cours des années antérieures étaient très productifs, sont devenus entièrement improductifs. En outre, lorsque le niveau du lac Qu'Appelle était normal, il existait, à son extrémité ouest, une aire de reproduction pour les canards et pour la remettre en son état antérieur, il faudrait relever de quatre pieds le niveau d'eau du lac. Lorsque le niveau des lacs susmentionnés baisse, les eaux deviennent stagnantes.

Un point qui je crois mérite considération dans l'étude des niveaux des lacs de la vallée de la rivière Qu'Appelle est qu'il existe littéralement des milliers de sources sous le lit de la vallée, en particulier entre le lac Katepwe et le lac Crooked, qui au cours des années où les niveaux d'eau étaient élevés, coulaient librement, mais qui sont aujourd'hui affectées par la baisse des niveaux d'eau des lacs. On croit par conséquent qu'en augmentant le volume d'eau dans les lacs Qu'Appelle, on créerait une pression souterraine additionnelle qui faciliterait l'écoulement des eaux de source.

120 Administration du rétablissement agricole des Prairies, «Progress Report for Month ending June 30th, 1937, including Water Development and Farm Survey» 30 juin 1937, AN, RG 17, vol. 3284, dossier 559-13-4(2) (Documents de la CRI, pp. 388 et 400).

> Pour améliorer les mauvaises conditions causées par les bas niveaux d'eau dans des lacs et pour stocker de l'eau aux fins d'irrigation en aval dans la vallée, il faudrait aménager des ouvrages de régularisation à la décharge de chaque lac[121].

Bien que les études détaillées autour du lac Crooked et du lac Round ne soient pas encore été achevées, on croit que l'aménagement d'ouvrages de régularisation à la décharge de chaque lac ramènera les niveaux d'eau à la «normale», ce qui favorisera l'irrigation des terres situées en aval ainsi que les activités de chasse et de plaisance. L'aménagement de six ouvrages et d'un septième sur le lac Buffalo Pound créerait une capacité additionnelle de stockage d'eau de 105 à 150 acres-pieds[122].

Les résidents de la vallée de la rivière Qu'Appelle continuent de faire pression pour obtenir la construction de barrages. Le 1er juin 1940, H.M. Salter, secrétaire de la Qu'Appelle Valley Associated Boards of Trade, informe le directeur de l'ARAP, George Spence, que le conseil d'administration de l'organisme a adopté la résolution suivante :

> [Traduction]
> 2. Qu'un barrage soit érigé à l'extrémité est du lac Round pour relever le niveau d'eau de 2 ½ pieds.
>
> L'ouvrage permettrait de constituer une réserve d'eau que les agriculteurs installés en amont du lac pourraient utiliser pour l'abreuvement de leur bétail[123].

Au début de l'été, une délégation rencontre Spence qui accepte de faire arpenter les terres situées le long des rives et à l'est du lac Round. Comme le rapport n'arrive pas, P.W. Tinline, secrétaire du Whitewood Board of Trade relance Spence en octobre pour savoir si l'arpentage a été effectué, «étant donné qu'il s'agit d'un projet absolument essentiel pour cette extrémité de la vallée de la rivière Qu'Appelle[124].» L'ARAP n'a pas chômé, au contraire :

> [Traduction]
> Au cours des deux ou trois dernières saisons, des équipes ont procédé à l'arpentage détaillé de toutes les terres de la vallée de la rivière Qu'Appelle à partir de l'extrémité

121 L.D. McMillan, ingénieur de district, ARAP, à J.I. Mutchler, ingénieur-arpenteur principal, ARAP, 25 janvier 1940, dossier de l'ARAP 928/7Q2, vol. 2 (Documents de la CRI, pp. 404 et 405).

122 L.D. McMillan, ingénieur de district, ARAP, à J.I. Mutchler, ingénieur-arpenteur principal, ARA, 25 janvier 1940, dossier de l'ARAP 928/7Q2, vol. 2 (Documents de la CRI, pp. 405 et 406).

123 H.M. Salter, secrétaire, Qu'Appelle Valley Associated Boards of Trade, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 1er juin 1940, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 433).

124 P.W. Tinline, secrétaire, Whitewood Board of Trade, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 31 octobre 1940, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 438).

ouest près du village de Eyebrow jusqu'à Lumsden, Fort Qu'Appelle et la région du lac Crooked. Les travaux sont maintenant achevés entre Eyebrow et Crooked Lake, soit sur une distance d'environ 150 milles et, comme la largeur de la vallée varie entre un mille et un mille et demi, nous avons couvert une superficie de plus de 140 000 acres[...]

L'étude des renseignements recueillis à ce jour au cours de nos travaux sur le terrain soulève trois importantes questions :

1. Le bassin de drainage et le débit annuel moyen de la rivière Qu'Appelle.

2. L'emplacement et la capacité des réservoirs dans lesquels l'eau pourrait être stockée aux fins d'irrigation et autres.

3. L'emplacement et la superficie des terres qui peuvent être irriguées[...]

Pour ce qui est des travaux réalisés à ce jour, mentionnons le barrage du lac Buffalo Pound dont la construction a été achevée récemment et qui a coûté environ 70 000 $ et le barrage de régulation entre Craven et le lac Long qui a été érigé l'an dernier. À l'heure actuelle, il existe un grand nombre de petits ouvrages d'irrigation le long de la vallée entre le lac Buffalo Pound et Fort Qu'Appelle.

On s'attend à ce que les prochains travaux de construction soient effectués dans les environs des lacs Fishing. Les plans et devis des projets de barrages au pont Sioux [entre les lacs Pasqua et Echo] et Fort Qu'Appelle sont prêts. À noter qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que plus tard l'eau puisse être dérivée de la rivière Saskatchewan dans la vallée de la rivière Qu'Appelle pour compléter les réserves actuelles[125].

Des travaux additionnels sont nécessaires dans la région des lacs Crooked et Round, mais l'ARAP est prête à commencer plus à l'ouest aux lacs Fishing.

LE BARRAGE DU LAC ECHO

Tel que mentionné, l'intention initiale de l'ARAP est d'ériger un barrage sur chacun des quatre lacs Fishing et on s'attend à ce que celui du lac Pasqua submerge certaines parties des réserves de Pasqua et de Muscowpetung. Spence écrit au surintendant général des Affaires indiennes pour l'informer des possibilités de dommages et obtenir son approbation pour la réalisation du projet :

[Traduction]
[...] il est proposé d'ériger un barrage dans les environs du pont Sioux, entre les lacs Qu'Appelle et Echo pour amener le niveau d'eau du lac Qu'Appelle à 1 574 pieds, soit 5,8 pieds de plus qu'en août 1939. Ces travaux auront pour effet d'élargir le lac

125 L.D. McMillan, ingénieur de district, ARAP, « Qu'Appelle River Development, » 24 février 1941, dossier de l'ARAP 928/7Q2, vol. 2 (Documents de la CRI, pp. 442 et 443).

d'environ 6 ½ milles vers l'ouest, au-delà de sa limite actuelle et de submerger environ 201 acres de la réserve nº 79 de Pasqua et environ 1 103 acres de la réserve nº 80 de Muscowpetung.

L'élévation du niveau de ce lac vise à constituer une réserve d'eau aux fins d'irrigation. Lorsque les travaux seront achevés, le niveau du lac sera abaissé de 2 ou 3 pieds sous le niveau maximal admissible en juin et juillet pour dégager une superficie d'environ 500 acres de la réserve de Muscowpetung et permettre la récolte du foin. Cependant, les 600 autres acres de cette réserve et les 200 acres de la réserve de Pasqua seront presque continuellement submergées, sauf au cours des années où le débit sera extrêmement faible et qu'il sera nécessaire de ramener le niveau du lac à son niveau actuel. Cependant, le fait que ces terres seront submergées de façon plus ou moins continue entraînera probablement le remplacement du foin actuel par du foin de marais, lequel n'a aucune valeur fourragère particulière.

Compte tenu de la situation, nous serions disposés à aménager des ouvrages de dérivation dans le lit de la rivière Qu'Appelle, dans la partie ouest de la réserve de Muscowpetung de façon à permettre que les baîtures à foin soient irriguées annuellement même dans les années de faible débit plutôt que par intermittence dans les années de fort débit, comme c'est le cas actuellement. Cela aurait pour effet d'augmenter considérablement la production actuelle brute de la réserve.

Je vous prie également de noter qu'il sera nécessaire d'ériger une petite digue d'environ six pieds de hauteur du côté nord du pont Sioux en un point situé près de l'angle nord-est de la section 20, canton 21, rang 14, à l'ouest du 2e méridien, dans la réserve nº 78 de Standing Buffalo. La terre sur laquelle sera aménagée cette digue n'a aucune valeur particulière et est actuellement inutilisée.

Nous avons eu l'occasion de discuter du dossier avec M. Christianson et celui-ci est d'avis que nos propositions seront bénéfiques pour les réserves touchées.

En retour de la construction d'ouvrages devant servir à irriguer par inondation les champs de foin de la partie ouest de la réserve de Muscowpetung, nous aimerions beaucoup obtenir, si la chose est possible, les droits d'inondation de ces terres.

Comme nous nous proposons d'amorcer la réalisation de ce projet dès que possible, nous aimerions que vous examiniez le dossier dans les plus brefs délais de façon à ce que toutes les négociations qui pourraient être nécessaires soient achevées au plus tôt[126].

Il est intéressant de noter que même si on a envisagé l'aménagement d'un barrage à la décharge du lac Echo, il ne semble pas que ce projet a été présenté aux Affaires indiennes ni que des dommages ont été prévus dans la réserve de Standing Buffalo.

Harold McGill, directeur des Affaires indiennes (qui, à l'époque relève du ministère fédéral des Mines et des Ressources) informe Spence que les

126 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, au surintendant général des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, 16 mai 1941, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, pp. 462 et 463).

réserves de Muscowpetung et de Pasqua seront «très considérablement affectées» par le barrage du lac Pasqua et qu'il faudra que les Affaires indiennes examinent attentivement le projet[127]. Par la suite, Charles Camsell, sous-ministre des Mines et des Ressources, écrit à G.S.H. Barton, son homologue du ministère de l'Agriculture :

> [Traduction]
> Il est évident, à l'examen du plan d'ensemble qui accompagne le rapport de M. Spence, que les deux réserves subiront des dommages considérables voire très graves et que, dans l'intérêt des Indiens concernés, le Ministère s'attend évidemment à ce qu'une compensation satisfaisante leur soit versée. Comme les parties des deux réserves que l'on se propose d'inonder constituent des sources de revenus substantielles pour les deux bandes, nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu d'examiner attentivement la situation sur place aux fins d'établir avec exactitude l'envergure des dommages qui seront causés[128].

Barton répond que bien que Spence soit disposé à aménager des ouvrages de dérivation pour assurer l'irrigation annuelle par inondation des battures à foin de la réserve de Muscowpetung de manière à compenser les «pertes occasionnées» par la proposition d'élever le niveau d'eau du lac Pasqua, il accepte la suggestion de M. Camsell et l'assure de l'entière collaboration de Spence et de son personnel[129]. Il donne instruction à Spence de mettre le dossier de côté «jusqu'à ce que le ministère des Mines et des Ressources ait été assuré par l'un de ses propres agents que les travaux envisagés sont vraiment dans le meilleur intérêt des bandes indiennes concernées[130].»

Dans l'intervalle, McGill admet que les Affaires indiennes ne possèdent pas l'expertise technique nécessaire pour évaluer le projet et, le 10 juin 1941, il demande à J.M. Wardle, directeur de la Direction générale de l'arpentage et du génie du ministère des Mines et des Ressources d'examiner les points suivants :

127 Harold W. McGill, directeur des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 23 mai 1941, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 464).

128 Charles Camsell, sous-ministre des Mines et des Ressources, à G.S.H. Barton, sous-ministre de l'Agriculture, 29 mai 1941, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 466).

129 G.S.H. Barton, sous-ministre de l'Agriculture, à Charles Camsell, sous-ministre des Mines et des Ressources, 3 juin 1941, AN, RG 10, vol. 7584, dossier du MAINC 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 468).

130 G.S.H. Barton, sous-ministre de l'Agriculture, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 3 juin 1941, dossier de l'ARAP 928/7Q1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 469).

Réserve de Pasqua

1. Perte possible de revenus de location, etc.
2. Perte de revenus découlant de l'inondation de marais (en particulier ceux d'Antipa Point et de Leader's Point).
3. Perte de revenus estimative des Indiens par suite de la suppression d'emplois de guides et d'autres emplois saisonniers.

Réserve de Muscowpetung

1. Estimation des dommages causés aux champs de foin (600 acres produisant annuellement 1 000 tonnes).
2. Estimation des dommages aux marais ou aux territoires de chasse et des effets sur l'emploi des Indiens, s'il y a lieu.

Généralités

À notre avis, ces opérations d'inondation affecteront un bon nombre de bâtiments dans l'une des réserves ou les deux, ces bâtiments étant actuellement situés près de la rive du lac Qu'Appelle et des dommages considérables seront causés aux terres qu'occupent actuellement les membres de ces bandes, à des fins agricoles ou autres.

Indemnisation

On a rapporté que l'élévation du niveau d'eau de la rivière Qu'Appelle de la manière décrite entraînera le versement d'une indemnisation aux Indiens des réserves touchées et le directeur du rétablissement (Spence) a fait savoir qu'il était disposé à construire des ouvrages de dérivation qui assureraient l'irrigation annuelle par inondation des battures à foin de la partie ouest de la réserve de Muscowpetung de manière à contrebalancer toute perte occasionnée par l'élévation du niveau d'eau du lac. Cet élément de la situation devrait être examiné très attentivement au préalable...[131]

Quatre jours plus tard, le 14 juin 1941, ayant entendu dire que le projet pouvait être abandonné, McGill écrit à Wardle pour qu'il retire sa demande d'aide technique, jusqu'à nouvel ordre[132]. Le même jour, il demande à Spence des renseignements additionnels, ajoutant qu'il ne veut pas engager de dépenses pour envoyer un ingénieur dans la vallée de la rivière

131 Harold W. McGill, directeur des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, à J.M. Wardle, directeur de l'arpentage et du génie, ministère des Mines et des Ressources, 10 juin 1941, AN, RG 10, vol. 6514, dossier IND 15-1-159 (Documents de la CRI, pp. 471 et 472).

132 Harold W. McGill, directeur des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, à J.M. Wardle, directeur de l'arpentage et du génie, ministère des Mines et des Ressources, 14 juin 1941, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 474).

Qu'Appelle «tant que vos plans n'auront pas progressé[133].» L'annonce du report est reçue avec désappointement par R.M. Pugh du Fort Qu'Appelle Board of Trade[134], à qui Spence écrit :

> [Traduction]
> Après que les travaux d'arpentage aient été terminés, on a constaté que certaines propriétés agricoles de grande valeur de même que de vastes étendues de terres des réserve de Muscowpetung et de Pasqua seraient inondées. Le département des Affaires indiennes, à Ottawa, a soulevé un certain nombre d'objections relativement aux travaux proposés et souhaite mener sa propre enquête. Il nous est impossible de dire quels seront les résultats[135].

Dans les deux semaines qui suit la lettre de McGill datée du 14 juin 1941, Spence rencontre le ministre de l'Agriculture, James G. Gardiner, qui l'informe que les Affaires indiennes doivent demander à leur ingénieur de se rendre dans la vallée de la Qu'Appelle. Néanmoins, Spence assure McGill que «aucun contrat de location ne sera signé avant que le dossier ait été réglé à la satisfaction de nos ministères respectifs[136].» McGill réitère immédiatement sa demande à Wardle pour qu'il envoie un ingénieur rencontrer Spence et d'autres membres de l'ARAP aux fins d'examiner les plans et l'emplacement du projet proposé[137].

Le 15 juillet 1941, n'ayant pas reçu de réponse de McGill, Spence lui écrit à nouveau pour lui dire que l'ARAP a mis de côté une certaine somme d'argent pour l'exécution des travaux dans la vallée de la rivière Qu'Appelle et qu'en attendant le résultat des discussions entre les deux ministères, il est impatient de prendre une décision[138]. Le lendemain, V. Meek, contrôleur du ministère des Mines et des Ressources informe O.H. Hoover, ingénieur en chef de district par intérim du ministère, au Service fédéral des forces

133 Harold W. McGill, directeur des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 14 juin 1941, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 475).

134 R.M. Pugh, secrétaire, Fort Qu'Appelle Board of Trade, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture 7 juillet 1941, dossier de l'ARAP 928/7Q1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 479).

135 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à R.M. Pugh, secrétaire du Fort Qu'Appelle Board of Trade, 9 juillet 1941, dossier de l'ARAP 928/7Q2, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 481).

136 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à Harold W. McGill, directeur des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, 27 juin 1941, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 478).

137 Harold W. McGill, directeur des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, à J.M. Wardle, directeur de l'arpentage et du génie, ministère des Mines et des Ressources, 14 juin 1941, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 480).

138 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à Harold W. McGill, directeur des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, 15 juillet 1941, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 482).

hydrauliques, à Calgary, que l'aide technique demandée par McGill a été autorisée[139]. Le 18 juillet 1941, Hoover informe Spence que l'ingénieur-hydraulicien adjoint P.A. Fetterly se rendrait à Regina la semaine suivante pour rencontrer les représentants de l'ARAP et inspecter les réserves devant être inondées[140].

En une semaine, Fetterly a achevé son inspection et remis son rapport. Comme celui-ci revêt une importance considérable dans la présente enquête, nous en ferons état de façon assez détaillée :

[Traduction]
III. Constatations

1) Réserve de Pasqua

Le premier barrage proposé serait situé à l'extrémité inférieure du lac Qu'Appelle [Pasqua], à Sioux Crossing, six milles à l'ouest de Fort Qu'Appelle. D'après les cartes de section, le niveau normal du lac avant 1923 était de 1 572,0 pieds. À l'heure actuelle, il est à 1 569,0 pieds. La proposition vise à relever le niveau d'eau à 1 574,0 pieds au printemps et à le ramener à 1 572,0 pieds en été, sans jamais aller plus bas.

La réserve de Pasqua, qui est située au sud du lac comprend la majeure partie des eaux libres du lac ainsi que quelques centaines de verges de sa zone de transition entre les eaux libres et les roseaux, etc., jusqu'aux terres basses qui seraient éventuellement inondées.

Les zones sur lesquelles le barrage aurait des répercussions nuisibles sont au nombre de trois.

Trois caps ou pointes, droits de chasse.

Chemin marginal en bas du coteau abrupt, et environ un pied au-dessus du niveau actuel du lac, inondé.

Fourrage du côté sud, inondé...

c)Fourrage

Le foin des marais s'étend immédiatement au nord du chemin susmentionné sur environ deux milles de longueur et quelque 200 pieds de largeur. Évidemment, cette zone est à peu près au niveau actuel de l'eau (1 569 pieds). Une partie étant actuellement en train d'être fauchée le travail sera terminé à temps. Les Blancs qui sont installés du côté nord coupent et empilent le foin des marais. Celui-ci, lorsqu'il est coupé au bon moment avant le gel et lorsqu'il est séché convenablement, fait du bon fourrage. Apparemment, le rendement à l'acre se situe entre ½ tonne et une tonne et

139 V. Meek, contrôleur, ministère des Mines et des Ressources, à O.H. Hoover, ingénieur en chef de district par intérim, Service fédéral des forces hydrauliques, ministère des Mines et des Ressources, 16 juillet 1941, AN, RG 10, vol. 6514, dossier IND 15-1-159 (Documents de la CRI, p. 485).

140 O.H. Hoover, ingénieur en chef de district par intérim, Service fédéral des forces hydrauliques, ministère des Mines et des Ressources, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 18 juillet 1941, dossier de l'ARAP 928/7Q1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 485).

plus. Ce foin sera probablement submergé en permanence sous deux pieds d'eau et il faut se rappeler que le niveau permanent le plus bas sera de 1 572 pieds.

... La submersion sera permanente.

Incidemment, on dit que les Indiens Pasqua sont irrités du fait que l'ARAP ne les ait pas consultés avant d'amorcer les études et qu'ils voteront à coup sûr contre tout changement.

2) Réserve de Muscowpetung

Dans cette réserve, la situation est quelque peu différente de celle de la réserve de Pasqua. Le foin des marais empiète à peine dans la réserve de Muscowpetung et, sur une distance de mille pieds, rejoint les battures à foin, lesquelles sont sujettes à inondation parce qu'elles ne sont que quelques pouces au-dessus du niveau de l'eau... La zone touchée couvre 1 103,5 acres et comprend toute la zone située sous la ligne des 1 574 pieds[...]

L'ARAP propose d'effectuer tous les travaux de dérivation nécessaires soit aux fins d'irrigation ou de drainage des fosses. Cependant, son intention apparente est de maintenir le niveau à 1 574 pieds jusqu'en été puis de l'abaisser à 1 572 pieds. Cela signifie que toutes les terres situées sous la ligne des 1 572 pieds seraient inondées en permanence. Ainsi, environ 500 acres seraient disponibles pour la fauche plus tard au cours de l'été (les terres situées au-dessus de la ligne des 1 572 pieds) alors que 600 acres seraient à toutes fins utiles submergées en permanence. La carte topographique annexée montre les niveaux des différentes zones et l'étude des données montre qu'il est difficile de comprendre comment les 500 acres peuvent être récupérés même à 1 572 pieds sans qu'une digue soit aménagée. On dit que le rendement de cette zone est de 1 ½ tonne à l'acre. Même à une tonne à l'acre, elle produirait 500 tonnes.

Aucun bâtiment n'est touché dans l'une ou l'autre des réserves.

IV. Conclusions

D'abord il faudra obtenir de l'ARAP la promesse qu'elle aménagera dans la réserve de Muscowpetung tous les ouvrages de dérivation nécessaires pour récupérer les terres inondées annuellement de manière à y cultiver la quantité habituelle de foin. Il s'agit ici de la zone inondée au printemps seulement...

a) Réserve de Pasqua

Avantages - Aucun avantage négociable.

Dommages - Droits de chasse, disons 20 %, ou 50 $ capitalisés, ou 1 250 $.
Chemins marginaux, disons 400 $.
Fourrage, 200 acres à 8 $ ou 1 600 $.
Total des dommages : 3 250 $.

b) Réserve de Muscowpetung

Avantages – Inondation bénéfique possible de 500 acres de terre, quoique cela soit difficile à comprendre étant donné que le sol est déjà humide et que les cultures semblent aussi saines que possible dans les circonstances.

Dommages – Perte complète de 600 acres de bonnes terres à fourrage. 600 acres à 8 $: 4 800 $.

De l'avis de l'auteur, l'inondation de ces terres deux ou trois mois par année aura pour effet de diminuer graduellement la qualité et la quantité des graminées, lesquelles en raison du manque d'air pendant d'aussi longues périodes se transformeront en jonc, etc., pour éventuellement disparaître.

Il est à noter que toutes les observations faites ci-dessus, en particulier celles qui ont trait à la valeur des terres inondées (8 $ l'acre) n'engagent que l'auteur. Évidemment, aucun inspecteur ne peut faire plus que donner sa propre opinion[141].

Selon Fetterly, les bandes de Muscowpetung et de Pasqua ont droit à une indemnité totale de 8 050 $.

À la réception du rapport, le directeur par intérim des Affaires indiennes exprime en ses mots à Wardle son appréciation pour les services de Fetterly : «Le travail semble avoir été fait avec minutie et le rapport nous sera utile pour en arriver à une entente avec les gens de l'ARAP, dans l'éventualité où ils décideraient de procéder aux travaux[142].» Le directeur par intérim transmet ensuite le rapport à Spence avec les commentaires suivants :

[Traduction]
La méthode qu'a utilisée M. Fetterly pour en arriver à ces données semble juste et raisonnable et nous croyons que celles-ci forment une base de négociation satisfaisante en vue d'en arriver à un règlement dans l'éventualité où vous auriez l'intention d'aller de l'avant. Nous aimerions savoir si vous avez l'intention de procéder aux travaux et, le cas échéant, nous aimerions connaître vos observations au sujet de la compensation à verser aux bandes touchées.

Nous présumons que vous détenez tous les pouvoirs nécessaires pour procéder à l'expropriation de terres privées et si tel est le cas, il nous apparaît que le consentement des bandes indiennes visées ne soit pas nécessaire. Si vous décidiez de procéder aux travaux, tous les arrangements en rapport avec les dommages pouvant être causés aux Indiens ou l'indemnisation qui devrait leur être versée pourraient être pris avec notre bureau, en leur nom[143].

L'ingénieur-conseil principal de l'ARAP, B. Russell, accepte les estimations de Fetterly comme étant «appropriées comme base de règlement dans le cas des terres indiennes», mais il indique que la question des servitudes de passage sur les terres privées reste à négocier. Il ajoute :

141 P.A. Fetterly, ingénieur-hydraulicien adjoint, «Report on Indian Reserves in Qu'Appelle Valley», 25 juillet 1941, AN, RG 10, vol. 6514, dossier IND 15-1-159 (Documents de la CRI, pp. 487 à 491).

142 Directeur par intérim des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, à J.M. Wardle, directeur de l'arpentage et du génie, ministère des Mines et des Ressources, 12 août 1941, AN, RG 10, vol. 6514, dossier IND 15-1-159 (Documents de la CRI, p. 499).

143 Directeur par intérim des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 12 août 1941 (Documents de la CRI, pp. 500 et 501).

[Traduction]
Le directeur par intérim des Affaires indiennes semble présumer que parce que nous possédons les pouvoirs nécessaires pour exproprier les terres privées nous n'avons pas besoin du consentement des bandes indiennes. Si tel est le cas, nous pouvons aller de l'avant en tout temps en nous servant des estimations de M. Fetterly comme base de négociations[144].

Spence aussi est surpris par la désinvolture apparente de la lettre du directeur par intérim à l'ARAP :

[Traduction]
J'ai cru comprendre qu'il était nécessaire d'obtenir le consentement des bandes avant de procéder à quelques travaux qui risqueraient d'avoir une incidence sur le niveau des lacs. Cependant si, comme le dit la lettre susmentionnée, les terres indiennes peuvent être expropriées de la même manière que les terres privées, il me semble que rien ne nous empêche de procéder aux travaux en autant que les terres indiennes sont concernées[145].

Suite à cet échange de correspondance, le projet du lac Pasqua est temporairement mis en veilleuse en raison des contraintes budgétaires et du manque de main-d'oeuvre et de matériaux de construction pendant la Seconde Guerre mondiale[146]. Dans l'intervalle, l'ARAP commence à planifier l'aménagement des barrages du lac Crooked et du lac Round, comme nous le verrons plus loin.

Lorsque, un an plus tard, l'ARAP rouve le dossier de la partie ouest, ses ingénieurs proposent, pour limiter les coûts, de reporter la construction du barrage du lac Pasqua et de n'aménager que celui du lac Echo pour maintenir les deux lacs au même niveau[147]. Le 3 juin 1942, Spence demande au sous-ministre Barton l'autorisation d'aller de l'avant en ajoutant :

[Traduction]
Il faut noter qu'il n'est pas nécessaire de reporter la construction du barrage jusqu'à ce que toutes les négociations touchant la zone inondée soient achevées car si sa construction devait se révéler nécessaire, le barrage pourrait être aménagé sans les

144 B. Russell, ingénieur-conseil principal, ministère de l'Agriculture, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, non daté, dossier de l'ARAP 928/7Q1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 502).
145 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à Harold W. McGill, directeur des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, 18 août 1941, dossier du MAINC 675/8-4, vol. [non disponible] (Documents de la CRI, p. 503).
146 116782 Canada Ltd., «Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim», 14 avril 1986, p. 36 (Pièce 5 de la CRI).
147 J.I. Mutchler, ingénieur-arpenteur principal, ARAP, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 3 juin 1942, dossier de l'ARAP 928/7E4 de l'ARAP , vol. 1 (Documents de la CRI, p. 571).

poutrelles jusqu'à ce que les négociations concernant la zone inondée soient achevées[148].

Barton demande des renseignements additionnels au sujet du projet révisé[149], et Spence lui répond :

[Traduction]
La compensation de 8 050 $ au titre de l'inondation des terres indiennes vise les deux premières propositions de barrage. Cependant, le nouveau projet de barrage unique n'aura pas pour effet de faire diminuer de façon appréciable la superficie inondée de la réserve de Pasqua et bien que lorsque le lac sera à son niveau maximum admissible la superficie de terres inondées de la réserve de Muscowpetung passera de 1 100 acres à 728 acres, nous sommes d'avis que pour que des indemnités soient versées aux Affaires indiennes, il faudrait leur présenter un rapport additionnel, ce qui aurait probablement pour effet de reporter la réalisation du projet au-delà de la saison de construction de l'année en cours.

La plus grande perte à laquelle on pourrait s'attendre en rapport avec ce projet serait une réduction de 50 % de la zone productrice de bon fourrage, ce qui se traduirait par une économie temporaire de 2 400 $. Étant donné que le barrage à l'est du lac Qu'Appelle sera éventuellement érigé, il apparaît indiqué d'indemniser les Affaires indiennes une fois pour toutes plutôt que de verser la compensation en deux temps soit au moment de la construction du barrage du lac Echo et de l'aménagement du deuxième barrage.

Cependant, si vous le jugez à propos, nous pouvons prendre les mesures pour faire effectuer une nouvelle inspection des terres indiennes et procéder à une réévaluation de celles-ci dans la nouvelle proposition[150].

Spence fait également des observations sur l'utilité du projet et sur les retombées qu'il pourrait vraisemblablement avoir pour les bandes touchées :

[Traduction]
D'ici à ce que soit constitué un district d'irrigation, l'utilité du projet consistera à constituer des réserves d'eau suffisantes pendant les années d'inondation pour assurer un débit continu dans la rivière Qu'Appelle au cours de l'été et de l'automne lorsque les eaux de cette rivière deviennent habituellement stagnantes et cela améliorera considérablement sa valeur aux fins d'abreuvement du bétail [...]

Nous sommes d'avis que les Indiens dépendent dans une certaine mesure, pour leur subsistance, du poisson provenant de ces lacs et que le relèvement des niveaux

148 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à G.S.H. Barton, sous-ministre, ministère de l'Agriculture, 3 juin 1942, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 573).
149 G.S.H. Barton, sous-ministre de l'Agriculture, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 16 juin 1942, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 576).
150 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à G.S.H. Barton, sous-ministre, ministère de l'Agriculture, 29 juin 1942, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 577).

d'eau améliorera les conditions de reproduction du poisson. Il est à noter que lorsque le niveau d'eau de ces lacs est extrêmement bas, ce qui a été le cas au cours des dernières années, une grande quantité de poissons meurent et bien qu'il ne s'agisse pas là de la raison principale de la construction d'un barrage par le Ministère, le fait est que l'ouvrage aura pour effet de remédier à cette situation et, pour cette raison je crois qu'il faut en tenir compte[151].

Finalement, la soumission de Mamczasz & Rollack de Prince Albert relative à la construction du barrage du lac Echo est approuvée par un décret en date du 3 septembre 1942[152], et bientôt l'ouvrage est aménagé. La compensation de 8 050 $ évaluée par Fetterly et qui devait être versée aux bandes de Muscowpetung et de Pasqua au titre des dommages subis à leurs terres de réserve n'est jamais versée malgré le fait que l'ARAP et les Affaires indiennes soient, en apparence, en accord avec le caractère raisonnable de la somme. Rien ne prouve que les bandes aient autorisé le projet ou même qu'on les ait consultées à ce propos, ou même que les ouvrages de dérivation proposés par Spence et considérés par Fetterly comme étant «nécessaires [...] pour récupérer les terres inondées annuellement pour qu'elles puissent produire la récolte habituelle de foin» furent jamais construits. En outre, les répercussions possibles du barrage du lac Echo sur la réserve de Standing Buffalo ne semblent pas avoir troublé la conscience collective du ministère de l'Agriculture ou du ministère des Mines et des Ressources.

LES BARRAGES DU LAC CROOKED ET DU LAC ROUND

Spence profite du fait que Fetterly est à Regina, en juillet 1941, pour lui faire inspecter les deux emplacements proposés pour les barrages devant être construits au lac Crooked et au lac Round. Après avoir reçu le rapport initial de Fetterly sur le barrage du lac Pasqua, Spence propose à McGill de commander à Fetterly un deuxième rapport sur les dommages que causerait d'après lui la construction des barrages dans la vallée du cours inférieur de la Qu'Appelle[153]. Spence produit des cartes indiquant les zones qui seront touchées et, le 8 septembre 1941, Fetterly reçoit comme instruction de rédiger un complément à son rapport précédent.

151 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à G.S.H. Barton, sous-ministre, ministère de l'Agriculture, 29 juin 1942, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 1 (Documents de la CRI, pp. 577 et 578).

152 Décret du Conseil CP 7900, 3 septembre 1942, AN, RG 17, vol. 3294, dossier 559-13-74 (Documents de la CRI, p. 601).

153 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 18 août 1941, dossier du MAINC 675/8-4, vol. [illisible] (Documents de la CRI, p. 503).

Trois jours plus tard, le rapport est terminé :

[Traduction]

II. Lac Crooked.

Ce lac, situé au fond de la vallée Qu'Appelle, est contigu aux réserves de Sakimay, Cowessess et Shesheep, dans les cantons 18 et 19, rangs 5 et 6, à l'ouest du deuxième mér[idien]. Il est proposé de construire un barrage à l'extrémité est du lac. Jusqu'en 1923, le niveau normal de l'eau semble avoir été de 1 484, d'après les cartes de section. Ces données sont censées concorder avec celles de l'ARAP.

Les terres qu'il est proposé d'inonder se trouvent dans la réserve de Shesheep, à l'extrémité ouest du lac, et le barrage sera situé dans la réserve de Cowessess, à l'extrémité est du lac.

(a) Zone inondée

La zone inondée est située à l'extrémité ouest du lac, au nord de la rivière, et donc dans la réserve de Shesheep. À l'heure actuelle (été 1941), cette zone est tout à fait sèche, quoique les terres marginales soient couvertes de roseaux. La zone de transition est beaucoup moins étendue que dans le lac Qu'Appelle, n'étant longue que de quelques centaines de pieds. L'ensemble de cette zone n'est qu'à un ou deux pieds au-dessus du niveau actuel du lac [...]

En septembre 1939, le niveau du lac était de 1 478,2. En juillet 1941, il avait monté à 1 480. Le barrage le fera monter à 1 482. Au moment de l'inspection, on a estimé grossièrement la zone susceptible d'être inondée à environ 300 acres. La carte ci-jointe montre une superficie de 360 acres. La zone couverte de roseaux qui se trouve entre le lac lui-même et la terre ferme peut être estimée à, disons, 80 acres. Le reste de la superficie, soit 280 acres, consiste en terres sèches qui seront inondées jusqu'à la courbe de niveau 1 482, comme le montre la carte.

À l'évidence, le barrage ne procure aucun avantage. Les dommages causés à la réserve de Shesheep s'établissent comme suit :-

80 acres de terres couvertes de roseaux, à 3 $ l'acre	240 $
280 acres de terres sèches, à 8 $ l'acre	2 240
Total	2 480 $

La zone couverte de roseaux est prise en considération ici parce que dans des conditions naturelles, l'eau pourrait se retirer au point où cette zone devienne en partie arable.

(b) Barrage

Le barrage sera situé dans la réserve de Cowessess. Il occupera, avec l'emprunt, une superficie de 3 acres. Les dommages s'établissent donc à 30 $, soit 3 acres à 10 $ l'acre [...]

III. Lac Round.

Ce lac est situé au nord de la réserve d'Ochapowace, dans le canton 18, rangs 3 et 4, à l'ouest du deuxième mér[idien].

D'après les cartes de section, jusqu'en 1923, l'élévation normale du lac était de 1 454 pieds au-dessus du niveau de la mer. Son niveau actuel est à 1 448,4 pieds. Il

existe maintenant un barrage à l'extrémité inférieure (est) du lac qui élève le niveau d'eau d'un pied. De toute évidence, il s'agit d'une construction locale privée. L'an dernier, l'élévation du lac était probablement de 1 447,4. Le barrage de l'ARAP pourrait porter cette élévation à 1 451. La zone touchée, qui se trouve entre la rivière (laquelle coule vers le nord-est à cet endroit) et le lac proprement dit est couverte principalement de roseaux. Elle a une superficie d'environ 40 acres. Une valeur arbitraire de 120 $ pourrait être attribuée à cette zone. Le terrain contigu au barrage qui est touché a une superficie d'un acre. Ce terrain, plus élevé que les terres humides, peut être évalué à 10 $, pour un total de 130 $ en dommages[154].

Fetterly estime les dommages à 2 640 $ en tout, mais il ignore quels dommages exactement pourraient être causés aux chalets d'été des environs de Grenfel Beach, à peine plus élevés que le lac au plein niveau proposé. Wardle fait parvenir le rapport complémentaire à McGill le 18 septembre 1941[155].

Dans l'intervalle, l'ARAP obtient des soumissions pour la construction des barrages aux lacs Crooked et Round, se fondant semble-t-il sur l'avis du directeur par intérim des Affaires indiennes, qui croit que si l'ARAP a un pouvoir d'expropriation, le consentement des bandes touchées ne sera pas nécessaire. Le 8 octobre 1941, Phil South, de Regina, obtient le contrat en vertu du décret CP 7764[156]. La construction débute l'automne même, à la consternation de M. Christiansori, surintendant général des Agences indiennes :

[Traduction]

Je veux porter à votre attention le fait que lors de ma récente visite à l'agence du lac Crooked, j'ai appris que l'ARAP était en train de construire deux barrages, l'un près du pensionnat indien du lac Round, et l'autre près du pensionnat indien du lac Crooked. J'ai demandé à M. Kerley [agent des Indiens] si notre ministère avait donné sa permission pour la construction des barrages, et il m'a répondu qu'à sa connaissance, l'ARAP n'avait aucune autorisation en ce sens.

Je suis donc allé au bureau de l'ARAP, ici, à Regina, et voici ce que j'y ai appris. L'un des barrages, je crois, ne couvre qu'un acre environ de la réserve indienne, et l'autre, deux acres. La superficie inondée au lac Round sera infime mais elle sera considérable dans la réserve de Shesheep et à Sakimay. L'ARAP sait évidemment qu'elle devrait obtenir la permission de notre ministère avant de construire les bar-

154 P.A. Fetterly, ingénieur adjoint en hydraulique, «*Addendum to Report on Indian Reserves in Qu'Appelle Valley, Crooked Lake and Round Lake*», 11 septembre 1941, AN, RG 10, vol. 6514, dossier IND 15-1-159 (Documents de la CRI, p. 512-515).

155 J.M. Wardle, directeur, Levés et génie, ministère des Mines et Ressources, à Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 18 septembre 1941, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 519).

156 Décret CP 7764, 8 octobre 1941, AN, RG 2, série 1 (Documents de la CRI, p. 522).

rages. Elle nous écrit actuellement. Je suppose que vous recevrez une lettre d'elle dans le courant des prochains jours[157].

Comme l'avait prévu Christianson, Spence écrit à McGill dans la semaine qui suit :

[Traduction]
Vous trouverez sous ce pli, pour votre information, des plans du projet d'aménagement que doit réaliser le Ministère afin d'accroître la capacité de réservoir des lacs Crooked et Round, dans la vallée de la rivière Qu'Appelle.

Vous remarquerez sur le plan qui montre l'aménagement du lac Crooked qu'il faudra utiliser environ trois acres de la réserve nº 73 de Cowessess pour le barrage et les emprunts. Je veux vous informer que les travaux de construction sont présentement en cours. Dès que le levé officiel sera terminé, nous serons en mesure de déposer le plan au Bureau des titres fonciers et de présenter une offre relativement à cette zone par l'intermédiaire de votre ministère.

D'ici là, vous remarquerez que lorsque le lac sera porté à son nouveau niveau le plus haut admis, ce qui pourrait n'arriver que dans deux ou trois ans, une zone d'environ 360 acres sera inondée dans la réserve nº 74A de Shesheep et qu'une zone d'environ 70 acres sera inondée dans la réserve nº 74 de Sakimay.

M. P.A. Fetterley [sic] a inspecté ces endroits lorsqu'il a visité la vallée de la Qu'Appelle, en juillet de la présente année. Il sera certainement en mesure d'établir la valeur de ces terres. Si vous jugez souhaitable que nous entamions les procédures d'expropriation sur la foi de l'évaluation faite par M. Fetterley [sic], nous le ferons avec plaisir.

En ce qui concerne l'aménagement du lac Round, vous n'êtes pas sans savoir que l'emplacement du barrage dans la réserve nº 71 d'Ochapowace nécessitera un acre de terrain et que dans la même réserve, une superficie d'environ 39½ acres sera inondée lorsque le lac atteindra son nouveau niveau maximal. M. Fetterley [sic] a également inspecté cette zone et sera très certainement en mesure d'établir aussi la valeur de ces terres.

Permettez-moi de vous indiquer que même si les barrages proprement dits seront terminés et prêts à fonctionner avant le printemps prochain, nous n'avons pas l'intention d'élever le niveau des eaux au point d'inonder les terres des Indiens avant que des négociations satisfaisantes n'aient été menées avec ces derniers pour les indemniser de tout dommage qu'ils pourraient subir[158].

157 M. Christianson, surintendant général des Agences indiennes, au secrétaire, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 28 novembre 1941, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 523).

158 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 4 décembre 1941, AN, RG 10, vol. 6514, dossier IND 15-1-159 (Documents de la CRI, p. 524-525).

À la lecture de cette lettre, McGill estime qu'elle soulève certaines questions concernant l'inondation des réserves d'Ochapowace et de Sakimay qui n'ont pas été prises en compte dans le rapport complémentaire de Fetterly. Il demande donc à Wardle de faire rédiger un nouveau rapport par Fetterly[159], et en avise Spence[160].

À la défense de Fetterly, son supérieur immédiat, Hoover, ingénieur en chef de district p.i., fait valoir le 24 janvier 1942 que lorsque Fetterly a effectué l'inspection, en juillet 1941, il ne disposait pas de cartes topographiques, car elles n'avaient pas encore été établies, ce qui rendait impossible l'évaluation des dommages éventuels. Il laisse également entendre que les 80 acres qui, d'après Fetterly, doivent être inondés dans la réserve de Shesheep correspondent à la superficie de 70 acres mentionnée dans la lettre de Spence, bien qu'il n'en soit pas sûr, parce que toutes les cartes ont été envoyées à Ottawa. En conclusion, Hoover recommande au contrôleur Meek que Fetterly retourne rapidement dans la vallée de la Qu'Appelle, s'il faut un rapport immédiat sur les dommages éventuels[161].

Meek a les cartes en mains et peut voir que les zones de 70 et de 80 acres sont en fait situées en deux endroits distincts, mais il convient que Fetterly doit retourner faire une nouvelle inspection[162]. Le jour suivant, Fetterly entreprend avec des ingénieurs de l'ARAP une tournée de quatre jours qui prend fin le 30 janvier 1942. Quatre jours plus tard, il produit son deuxième rapport additionnel :

> [Traduction]
> III. Lac Crooked.
> (a) Terres fourragères inondées....
> Comme on peut le voir à l'étude des cartes ci-jointes, la zone inondée lorsque le lac est à son PHNA [plus haut niveau admis] atteint la courbe de niveau 1 482, à l'extrémité nord-ouest du lac. Les terres fourragères actuelles et possibles à l'extrémité ouest du lac couvrent une superficie de 290 acres (il manquait 10 acres à l'évaluation visuelle originale de 280 acres). De plus, il y a 110 acres de roseaux et

159 Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, à J.M. Wardle, directeur, Levés et Génie, ministère des Mines et Ressources, 12 décembre 1941, AN, RG 10, vol. 6514, dossier IND 15-1-159 (Documents de la CRI, p. 528).

160 Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 12 décembre 1941, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 529).

161 O.H. Hoover, ingénieur en chef de district p.i., *Service fédéral des forces hydrauliques*, ministère des Mines et Ressources, à V. Meek, contrôleur, *Service fédéral des forces hydrauliques*, ministère des Mines et Ressources, 24 janvier 1942, AN, RG 10, vol. 6514, dossier IND 15-1-159 (Documents de la CRI, p. 532).

162 V. Meek, contrôleur, *Service fédéral des forces hydrauliques*, ministère des Mines et Ressources, à O.H. Hoover, ingénieur en chef de district p.i., *Service fédéral des forces hydrauliques*, ministère des Mines et Ressources, 26 janvier 1942, AN, RG 10, vol. 6514, dossier IND 15-1-159 (Documents de la CRI, p. 533).

de terres de valeur beaucoup moindre entre cette zone de 290 acres et le lac proprement dit. Il est peu probable que le nouveau rivage se couvre de roseaux.

Sur ce que l'on pourrait appeler le côté nord du canal de la rivière Qu'Appelle se trouvent 70 acres de terres susceptibles d'être elles aussi inondées. Ces terres sont considérées comme pouvant avoir une valeur supérieure à la zone des roseaux mais moindre que les terres fourragères.

Les dommages possibles sont estimés comme suit :-

290 acres, à 8 $ l'acre	2 320
110 acres, à 3 $ l'acre	330
70 acres, à 5 $ l'acre	350
3 acres pour l'emprunt, à 10 $ l'acre	30
	3 030 [...]

(d) Trajet entre les réserves de Sakimay et de Shesheep.

Depuis de nombreuses années, les Indiens vont de la réserve de Sakimay à celle de Shesheep et inversement en passant par des gués se trouvant en divers points de la rivière, juste à l'ouest du lac, dans la zone susceptible d'être inondée. Le lit de la rivière se trouve à 1 476 pieds d'élévation et l'été dernier, le niveau de l'eau dans la rivière atteignait les 1 478 pieds d'élévation environ. Le nouveau PHNA aura pour effet d'ajouter quatre pieds d'eau environ aux gués pendant la période d'inondation. À l'est, le pont le plus proche est un pont d'acier situé à la «Mission», à un demi-mille du lac. À l'ouest, le pont le plus proche se trouve à 8 ou 9 milles. Les Indiens qui emprunteront l'un ou l'autre pont devront parcourir 20 milles de plus pour se rendre d'une réserve à l'autre, par exemple pour moissonner le fourrage, lorsque le lac sera à son PHNA, situation qui ne sera créée à dessein qu'au début de la saison.

Il est donc recommandé de construire un pont peu coûteux dont le plancher serait situé au-dessus du niveau PHNA, en un point commode un peu à l'ouest du périmètre d'inondation. Ce pont sera à l'usage exclusif des Indiens et réservé uniquement à la circulation.

Relativement à ce dernier point, il existe un doute dans l'esprit de l'auteur quant à l'opportunité de demander la construction d'un pont. Les motifs à l'appui et les faits évidents sont exposés au point (d), mais une distance de plus de 100 [?] pieds sépare les rives; par conséquent; la construction d'un pont, même peu coûteux, entraînerait forcément des frais considérables. Le pont devrait avoir une hauteur d'au moins sept pieds. Quoi qu'il en soit, cette question peut être réglée par voie de négociation ou de consultation entre l'ARAP et les Affaires indiennes.

Rappelons ici que les coûts éventuels sont la seule cause du doute dont il est question plus haut. La nécessité de ce pont semble manifeste.

Les Indiens ont exprimé le voeu que les eaux d'inondation aient fini de se retirer de leurs terres fourragères au 15 juillet, mais ils ne doivent pas perdre de vue la pleine indemnisation qui leur a été accordée et se rappeler que le foin qu'ils coupent représente un profit additionnel, puisque leur indemnisation est fondée sur l'hypothèse qu'ils ne pourront plus rien récolter. Cependant, en réalité, ils pourront sans doute continuer de récolter la totalité ou presque du foin au moment de la fenaison, car les eaux devraient s'être déjà retirées depuis longtemps de cet endroit.

IV Lac Round

Les remarques formulées au point «III lac Round» du rapport complémentaire de septembre 1941 s'appliquent ici, sauf en ce qui concerne la superficie. On a maintenant établi définitivement que celle-ci est légèrement différente de l'approximation donnée dans le rapport précédent, grâce aux levés exacts qui ont été effectués depuis. La zone touchée a 27 acres et devrait valoir en tout 160 $ ou environ 6 $ l'acre, en moyenne. La zone d'un acre située à l'emplacement du barrage est évaluée à 10 $.

27 acres de terres fourragères et de roseaux	160 $
1 acre à l'emplacement du barrage (zone d'emprunt)	10
Total	170 $[163]

Fetterly conclut que l'indemnisation globale devrait être de 3 300 $, plus la construction d'un pont peu coûteux pour remplacer les gués naturels qui, avant l'inondation des terres, permettaient aux membres de la bande de Sakimay d'accéder à leurs terres des deux côtés de la rivière. Il réexamine aussi les dommages susceptibles d'être causés aux lieux de villégiature de Grenfel Beach mais juge que, sauf peut-être une bâtisse quand même située au-dessus du plus haut niveau admis, aucune construction ne devra être déplacée et qu'il n'y a donc aucune indemnité à payer. Wardle transmet le rapport de Fetterly à McGill le 14 février 1942[164].

Faisant rapport au sous-ministre Camsell de l'inspection réalisée par Fetterly, McGill s'inquiète de savoir si les Affaires indiennes réussiront à justifier la demande d'un pont à Sakimay. Il recommande que l'on invite Spence à considérer [traduction] «avec sympathie le très grand inconvénient qu'occasionnera sans aucun doute aux Indiens des réserves de Sakimay et de Shesheep l'élévation du niveau d'eau en des points où ils traversent la rivière depuis nombre d'années». McGill suggère aussi que [traduction] «le paiement de l'indemnisation s'accompagne de l'autorisation de réaliser les travaux proposés»[165].

Avant d'autoriser McGill à négocier avec Spence, le principal adjoint administratif de Camsell propose de consulter l'agent local des Indiens afin de vérifier s'il trouve juste et raisonnable l'estimation que Fetterly a faite des

163 P.A. Fetterly, ingénieur adjoint en hydraulique, «*Addendum No. 2 to Report on Indian Reserves in Qu'Appelle Valley*», 3 février 1942, AN, RG 10, vol. 6514, dossier IND 15-1-159 (Documents de la CRI, p. 534-539).

164 J.M. Wardle, directeur, Levés et génie, ministère des Mines et Ressources, à Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 12 décembre 1941, dossier du MAINC675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 543).

165 Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, à Charles Camsell, sous-ministre, ministère des Mines et Ressources, 27 février 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 545).

dommages[166]. McGill soumet la question à Christianson, surintendant général des Agences indiennes, et à l'agent W.J.D. Kerley, ce dernier devant s'intéresser plus particulièrement au trajet entre les réserves de Sakimay et de Shesheep et à la nature de la demande qui devrait être présentée à l'ARAP[167]. Christianson et Kerley se disent satisfaits de l'évaluation faite par Fetterly, et Kerley ajoute :

> [Traduction]
> Je suis également d'accord avec la partie de son rapport qui a trait au pont entre les réserves de Sakimay et de Shesheep. J'estime qu'il s'agit là d'une nécessité absolue, car même pendant les années sèches, les Indiens seront incapables de traverser la rivière à gué pendant au moins quatre mois, et cette période sera plus longue les années où il y aura plus d'eau.
>
> Je suis certain que les Indiens seront très satisfaits de l'indemnisation proposée mais je suis tout aussi certain que les Indiens des réserves de Sakimay et de Shesheep protesteront énergiquement si le pont proposé n'est pas construit et qu'ils doivent franchir vingt milles de plus lorsqu'ils veulent traverser la rivière[168].

Le projet n'enthousiasme guère les Indiens du lac Crooked. Ils s'en plaignent au député E.E. Perley, qui en fait part à McGill :

> [Traduction]
> Ils se sont plaints premièrement du fait qu'un barrage avait été construit l'automne dernier à l'embouchure du lac Crooked, ce qui fait que l'eau est plus haute de trois pieds actuellement; elle inonde leurs terres fourragères et ils seront sans doute incapables d'y récolter du foin cet automne. Ils ont dit s'être fait offrir un montant forfaitaire en guise d'indemnisation mais ce qu'ils veulent et ce qu'ils estiment être leurs droits [sic], c'est recevoir une indemnisation annuelle suffisante pour qu'ils puissent acheter du fourrage. Ils ont affirmé dans l'exposé qu'ils m'ont fait qu'environ trois cent soixante acres des terres fourragères où ils récoltaient annuellement de deux cents à trois cents tonnes de fourrage sont inondées. Ils ont également affirmé qu'ils possédaient environ trois cents têtes de bétail et un grand nombre de chevaux, et que le foin qu'ils récoltaient en sus de ce qu'il leur faut pour leur bétail était vendu à

166 Principal adjoint administratif, ministère des Mines et Ressources, à Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 3 mars 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 547).

167 Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, à W.J.D. Kerley, agent des Indiens, agence du lac Crooked, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 12 mars 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 549A); Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, à M. Christianson, surintendant général des Agences indiennes, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 14 mars 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 550).

168 W.J.D. Kerley, agent des Indiens, Agence du lac Crooked, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, au secrétaire des Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 4 avril 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 559).

l'extérieur de la réserve et leur procurait un petit revenu. Ils affirment en outre que l'hiver, ils doivent envoyer leur bétail sur les terrains plats au fond de la vallée afin de pouvoir l'abreuver tout en étant à proximité du fourrage[169].

En dépit de ces objections, McGill écrit à Spence, faisant état de l'indemnisation calculée par Fetterly dans son deuxième rapport complémentaire ainsi que des observations de Fetterly et de Kerley quant à l'importance d'un pont à Sakimay. Il conclut ensuite :

[Traduction]
La position de notre Ministère quant à votre programme de construction déjà terminé dans la vallée de la Qu'Appelle est la suivante : sous réserve que votre organisation construise un pont au-dessus du PHNA en un point commode situé un peu à l'ouest du périmètre d'inondation de façon à offrir et à entretenir une voie de communication entre les réserves indiennes de Sakimay et de Shesheep, nous sommes disposés à accepter la somme de 3 300 $ en règlement de la revendication présentée par les diverses bandes d'Indiens pour les dommages entraînés par l'inondation des terres[170].

Dans une lettre séparée adressée à Perley au sujet des préoccupations des Indiens du lac Crooked, McGill soutient que [traduction] «*notre ministère a au départ été incapable d'empêcher la construction de ce barrage*, mais nous voulions certainement obtenir pour nos Indiens une indemnisation raisonnable et satisfaisante pour les dommages que pourrait entraîner l'inondation des terres.» Il souligne que Fetterly a entrepris une étude poussée des dommages qu'occasionneront les barrages aux lacs Crooked et Round et que l'indemnisation demandée au ministère de l'Agriculture est fondée sur les opinions que celui-ci a formulées et que soutiennent Christianson et Kerley[171].

Le 6 juin 1942, H.G. Riesen, ingénieur de district de l'ARAP, rencontre le rév. V. de Varennes, directeur du pensionnat indien de Cowessess, pour discuter des dommages que la construction du barrage au lac Crooked cause aux terres appartenant au pensionnat. Après cette rencontre, Riesen fait savoir à Mutchler, ingénieur principal des levés, que ces terres ne font pas partie de la réserve de Cowessess et que les dommages s'élèvent à 75 $ en

169 E.E. Perley, député, à Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 11 mai 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 562-563).

170 Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 14 mai 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 565).

171 Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, à E.E. Perley, député, 20 mai 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 569). Italiques ajoutés.

tout, soit 30 $ pour les dommages causés à trois acres de luzerne par l'aménagement d'une zone d'emprunt, 30 $ pour les trois acres de terres fourragères inondées, et 15 $ pour 60 livres de semences de luzerne. Le révérend de Varennes indique que le paiement de 75 $ sera satisfaisant si l'ARAP veille en outre à niveler les bords de la zone d'emprunt aménagée dans le champ de luzerne du pensionnat[172].

Dans une note en date du 2 juillet 1942 adressée à Spence, Mutchler fait valoir que la revendication du pensionnat devrait être ramenée à 60 $ parce que l'ARAP a pu obtenir des semences de remplacement, sans doute gratuitement, de la Direction générale des fermes expérimentales du ministère de l'Agriculture. Il signale aussi que de Varennes et Kerley ont admis que les trois acres prétendûment inondés sur les terrains du pensionnat sont les mêmes trois acres mentionnés dans le rapport de Fetterly comme étant situés dans la réserve de Cowessess[173]. Dans une deuxième note adressée à Spence le même jour, Mutchler propose de réduire de 30 $ l'indemnisation de 3 300 $ proposée à l'égard des bandes de Cowessess, de Sakimay et d'Ochapowace pour tenir compte de la revendication relative aux terres du pensionnat. Il signale en outre que Riesen et Kerley ont reconnu que la construction d'un gué, au coût d'environ 750 $, fournirait à la bande de Sakimay un moyen de traverser la rivière, selon l'exigence posée par les Affaires indiennes[174].

Spence écrit à son tour à McGill pour lui demander de soustraire les 30 $ d'indemnisation relative à l'inondation des terres situées dans la réserve de Cowessess[175]. Cependant, le directeur par intérim des Affaires indiennes répond que la demande d'indemnisation relative au pensionnat indien de Cowessess n'est aucunement liée à l'estimation des dommages faite par Fetterly[176]. Placée devant des revendications contradictoires, l'ARAP doit donc déterminer qui est propriétaire du terrain où sont situés le barrage du lac

172 H.G. Riesen, ingénieur de district, ARAP, à J.I. Mutchler, ingénieur principal des levés, ARAP, 16 juin 1942, dossier de l'ARAP 928/7C19, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 575).

173 J.I. Mutchler, ingénieur principal des levés, ARAP, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 2 juillet 1942, dossier de l'ARAP 928/7C19, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 579).

174 J.I. Mutchler, ingénieur principal des levés, ARAP, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 2 juillet 1942, dossier de l'ARAP 928/7C19, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 580).

175 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 29 juillet 1942, AN, RG 10, vol. 7564, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 587-588).

176 Directeur par intérim, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 25 août 1942, dossier de l'ARAP 928/7C19, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 597).

Crooked et la zone d'emprunt. Le surintendant de l'Aménagement des eaux, John Vallance, demande à de Varennes une preuve de titre[177].

Pendant ce temps, M.P. Perley écrit à nouveau à McGill pour demander que soit payée l'indemnisation due aux Indiens du lac Crooked. Bien que Riesen, de l'ARAP, ait déjà proposé d'abaisser le niveau de l'eau du lac Crooked pour [traduction] «permettre aux Indiens de couper un peu de foin à l'extrémité ouest du lac, actuellement inondée»[178], Perley souligne que

> [Traduction]
> [...] ils n'ont reçu aucune indemnisation et [...] ils n'ont pas pu couper assez de foin pour nourrir leur trois cents têtes de bétail et près de cent cinquante chevaux; l'hiver venu, ils seront dans une situation désespérée. Ils disent que le gouvernement encourage l'élevage et que cette question devrait recevoir votre attention immédiate. Ils se plaignent que l'agent ne semble pas soucieux de leurs intérêts et que les problèmes exposés ci-haut ne sont pas réglés dans des délais raisonnables. Ils pensent qu'il faudrait abaisser le niveau d'eau pour permettre le drainage des terres fourragères afin qu'ils puissent y couper le foin[179].

D.J. Allan, surintendant des Réserves et Fiducies, répond à Perley le 3 octobre 1942, lui rappelant les mesures prises par les Affaires indiennes pour calculer et obtenir les indemnités au nom des bandes. Il ajoute que [traduction] «nous avons saisi l'occasion que nous offrait votre lettre pour presser encore vivement M. Spence de régler immédiatement la demande d'indemnisation et la demande relative à la construction du pont dont il est question plus haut»[180]. McGill réagit le jour même, adressant à Spence une lettre très incisive dans laquelle il fait mention de la lettre de Perley et demande que la question soit réglée sur le champ[181]. Le 21 octobre 1942, Spence renvoie l'affaire à son sous-ministre, lui recommandant de régler les revendications liées à l'indemnisation et au pont et de [traduction] «considé-

177 John Vallance, surintendant de l'Aménagement des eaux, ministère de l'Agriculture, au rév. V. de Varennes, directeur, pensionnat indien de Cowessess, 11 septembre 1942, dossier de l'ARAP 928/7C19, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 602-603).

178 H.G. Riesen, ingénieur de district, ARAP, à J.I. Mutchler, ingénieur principal des levés, 5 août 1942, dossier de l'ARAP 928/7C19, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 589).

179 E.E. Perley, député, à Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 25 septembre 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 606).

180 D.J. Allan, surintendant des Réserves et Fiducies, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 3 octobre 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 609).

181 Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 3 octobre 1942, dossier de l'ARAP 928/7C19, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 610).

rer que le rév. de Varennes présentera sa revendication au ministère des Affaires indiennes et non à notre ministère»[182].

Le 27 octobre 1942, Camsell, sous-ministre du ministère des Mines et Ressources, a prévenu Barton que [traduction] «les bandes concernées montrent beaucoup d'inquiétude et d'impatience»[183]. À la même période, de Varennes, soulignant que l'ARAP a nivelé la zone d'emprunt et promis de fournir des semences, plaide auprès de McGill pour qu'il reconnaisse qu'une indemnité de 60 $ doit être payée au pensionnat indien de Cowessess [traduction] «parce que nous sommes les perdants dans cette affaire»[184].

Pressé de prendre une décision, Barton demande à Spence de lui communiquer des renseignements additionnels et de formuler une recommandation. Ce dernier répond :

> [Traduction]
> Me reportant à votre note du 28 octobre sur la question susmentionnée, j'aimerais vous informer que la revendication du pensionnat indien de Cowessess relative à l'inondation de 4 acres de terres fourragères est ramenée aux 3 acres dont il est fait mention dans le rapport que M. Fetterley [sic] a adressé au ministère des Affaires indiennes et dans la lettre que nous a adressée le directeur des Affaires indiennes le 18 mai 1942, comme faisant partie de la réserve indienne nº 73 de Cowessess lorsqu'il est question de 3 acres à 10 $ l'acre, etc.
>
> Cette terre sera inondée en permanence au PHNA du lac Crooked. Une partie de la revendication du pensionnat indien ne figure ni dans le rapport de M. Fetterley [sic] ni dans la lettre du 18 mai du Dr McGill; il s'agit de la perte de 5 tonnes de luzerne sur les 3 acres occupés par la zone d'emprunt située immédiatement en bas du barrage du lac Crooked, au montant de 30 $, plus 60 lb de semences de luzerne. J'aimerais vous informer que la Direction générale des fermes expérimentales n'a pas encore remis au pensionnat les semences de luzerne, retenues jusqu'au règlement définitif de la revendication. La situation est donc la suivante : 30 $ devraient être payés au pensionnat indien de Cowessess par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes relativement aux 3 acres de terres inondées; cette somme est comprise dans la revendication globale de 3 300 $. La perte des 5 tonnes de luzerne, au montant de 30 $, ne s'était pas produite lorsque M. Fetterley [sic] s'est rendu au lac Crooked; elle ne pouvait donc figurer dans son rapport. Ces 30 $ doivent s'ajouter à la revendication précédente, ce qui donne un total de 3 330 $, et être remis par le

182 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à G.S.H. Barton, sous-ministre, ministère de l'Agriculture, 21 octobre 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 619A).

183 Charles Camsell, sous-ministre, ministère des Mines et Ressources, à G.S.H. Barton, sous-ministre, ministère de l'Agriculture, 27 octobre 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 621).

184 Rév. V. de Varennes, directeur, pensionnat indien de Cowessess, à Harold W. McGill, directeur, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 2 novembre 1942, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 623A).

ministère des Affaires indiennes au pensionnat indien de Cowessess. Le ministère des Affaires indiennes doit donc payer 60 $ au pensionnat indien de Cowessess et, dès que votre autorisation aura été reçue, des dispositions seront prises pour que 60 lb de semences de luzerne soient livrées à cette école.

J'aimerais également profiter de l'occasion pour attirer votre attention sur le fait qu'un pont devra être construit sur la rivière Qu'Appelle, entre les réserves de Sakimay et de Shesheep, pour que le règlement de cette revendication soit complet. Nous avons tenté de remplacer le pont par un gué, ce qui avait l'agrément des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes, mais les Indiens eux-mêmes n'acceptaient pas cette substitution. Par conséquent, il nous faudra construire un pont en bois sur la rivière dans le cadre des travaux de l'an prochain. Nous ne sommes pas en mesure de présenter une estimation définitive du coût d'un tel pont à l'heure actuelle mais dès que les plans de l'ouvrage seront prêts et approuvés par le ministère de la Voirie, une estimation des coûts vous sera fournie pour autorisation. S'il vous faut avoir maintenant une estimation du coût du pont, je crois qu'il faut envisager un coût maximal de 2 000 $, ce qui est beaucoup plus cher qu'un gué, mais comme les Indiens ne voudraient pas d'un gué, il ne semble guère y avoir d'autre choix que de construire le pont[185].

La recommandation de Spence est approuvée dans un décret émis le 19 novembre 1942, bien que celui-ci ne fasse aucune mention du pont de Sakimay[186]. Neuf jours plus tard, F.M. Schrader, du cabinet du sous-ministre Barton, envoie un double du décret à Spence accompagné d'une demande de chèque afin que le paiement puisse être effectué[187]. Le 26 avril 1943, le paiement n'ayant toujours pas été reçu, le sous-ministre par intérim des Mines et Ressources écrit à son homologue à l'Agriculture pour savoir ce qui se passe[188]. Le 14 mai 1943, 3 330 $ ont été versés aux Affaires indiennes à

185 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à G.S.H. Barton, sous-ministre, ministère de l'Agriculture, 3 novembre 1942, dossier de l'ARAP 928/7C19, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 624).

186 Décret CP 10476, 19 novembre 1942, AN, RG 2, série 1 (Documents de la CRI, p. 628). Toutefois, un rapport subséquent de l'ARAP établit que :

[Traduction] En outre, en vertu de l'autorisation donnée à l'ARAP le 18 janvier 1943, le Canada a accepté de passer un contrat pour la construction d'un pont sur la rivière Qu'Appelle, entre les lacs Crooked et Round, pour le bénéfice des Indiens; le coût du pont est estimé à 3 000 $. Il a été construit au cours de 1943.

Voir Canada, ministère de l'Expansion économique régionale, Administration du rétablissement agricole des Prairies, Division de l'administration des terres, «*Report on Crooked and Round Lakes Projects in the Qu'Appelle Valley –Saskatchewan*», octobre 1979 (pièce 27 de la CRI, p. 24). Il reste à savoir s'il s'agit ici du même pont, puisque le pont de Sakimay devait vraisemblablement avoir été construit à l'extrémité *ouest* du lac Crooked et non *entre* les lacs Round et Crooked.

187 F.M. Schrader, cabinet du sous-ministre, ministère de l'Agriculture, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 26 novembre 1942, dossier de l'ARAP 928/7C19, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 629).

188 Sous-ministre p.i., ministère des Mines et Ressources, à G.S.H. Barton, sous-ministre, ministère de l'Agriculture, 26 avril 1943, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 636).

l'égard des bandes de Cowessess, Sakimay et Ochapowace ainsi que du pensionnat indien de Cowessess[189].

En février 1944, le pensionnat n'ayant toujours pas reçu sa part de l'indemnité, Christianson implore le Ministère, au nom du pensionnat, de demander qu'un chèque de 60 $ soit émis[190]. Philip Phelan, chef de la Division de la formation de ce ministère, répond qu'il ne voit pas comment les Affaires indiennes pourraient justifier de verser plus de 30 $ au pensionnat[191]. Après avoir consulté Gordon McKenzie, ingénieur à l'ARAP, Christianson explique que le pensionnat a droit à 30 $ pour les dommages causés à sa récolte de luzerne et à 30 $ supplémentaires pour les terres fourragères inondées, soulignant que d'après les dossiers de l'ARAP, ces deux sommes ont été versées[192]. Il incombe alors aux Affaires indiennes de déterminer si les terres fourragères inondées appartiennent au pensionnat ou à la bande de Cowessess. Kerley, agent des Indiens, est prié de régler la question[193]. Il confirme que le pensionnat a droit à une indemnité de 60 $[194] et un chèque à ce montant est adressé au directeur le 27 mars 1944[195].

Dès lors, il ne reste qu'à déterminer qui est propriétaire du terrain se trouvant à l'emplacement du barrage du lac Round. Agissant pour le compte de l'inspecteur des titres fonciers de l'ARAP, R.F.B Donald écrit à D.J. Allan, surintendant des Réserves et Fiducies :

> [Traduction]
> Vous vous rappellerez que nous avons payé 3 300 $ à l'égard des terres indiennes touchées par la construction de ce barrage et que ce paiement englobait un petit terrain situé à l'emplacement du barrage. Nous aimerions avoir le titre de ce terrain

189 Note de crédit, ministère de l'Agriculture (payeur) au titre de l'indemnisation liée aux dommages d'inondation entraînés par l'irrigation de la rivière Qu'Appelle, 14 mai 1943, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 638).

190 M. Christianson, surintendant général des Agences indiennes, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, aux Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 8 février 1944, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 648).

191 Philip Phelan, chef de la Division de la formation, ministère des Mines et Ressources, à M. Christianson, surintendant général des Agences indiennes, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 17 février 1944, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 649).

192 M. Christianson, surintendant général des Agences indiennes, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, aux Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 21 février 1944, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 653).

193 D.J. Allan, surintendant des Réserves et Fiducies, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, à W.J.D. Kerley, agent des Indiens, agence du lac Crooked, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 1er mars 1944, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 654).

194 W.J.D. Kerley, agent des Indiens, agence du lac Crooked, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, aux Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 18 mars 1944, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 655).

195 D.J. Allan, surintendant des Réserves et Fiducies, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, au directeur du pensionnat indien de Cowessess, 27 mars 1944, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 657).

pour être en mesure d'enregistrer les droits de passage obtenus des autres propriétaires à l'extrémité ouest du lac, ce qui est nécessaire pour que les droits de passage en question puissent être directement enregistrés comme des servitudes s'appliquant aux terrains des autres propriétaires[196].

Spence prépare une note d'information pour A.L. Stevenson, du cabinet du sous-ministre de l'Agriculture, mais celui-ci répond qu'il ne se rappelle aucune lettre dans laquelle les Affaires indiennes auraient [traduction] «promis de nous transférer un terrain à l'emplacement du barrage»[197]. Spence fournit l'explication suivante dans sa réponse :

[Traduction]
Je réponds à votre note du 7 juin. J'ai consulté les lettres que M. Mutchler a adressées au Dr McGill et au Dr Barton lorsqu'il a été convenu de verser une indemnité de 3 300 $ aux Indiens; bien que la question de l'emplacement du barrage semble être restée dans l'ombre au moment du sommet, nous avions néanmoins l'intention d'obtenir le titre du terrain d'un acre sur lequel le barrage devait être construit.

Je joins à la présente des doubles de plusieurs lettres où la question est abordée, et je vous invite à vous reporter plus spécialement au deuxième paragraphe de la deuxième page d'une lettre que nous avons adressée au Dr McGill en date du 4 décembre 1941, où nous indiquons qu'un terrain d'un acre est nécessaire à la construction du barrage dans la réserve nº 71 d'Ochapowace et qu'une superficie d'environ 39½ acres dans cette même réserve sera inondée. Suivant notre interprétation de la question, nous nous attendions à ce que les droits d'inondation s'accompagnent du paiement d'indemnités mais nous nous attendions aussi à ce que le terrain où est situé le barrage sur le lac Round nous soit transféré, comme cela se fait habituellement, de même que le terrain sur lequel est situé le barrage sur le lac Crooked, lequel appartient à la réserve. Si la question se pose maintenant, c'est que nous devons posséder une parcelle de terrain afin de pouvoir y associer les droits de passage nécessaires qui seront obtenus des cultivateurs ou vachers à l'extrémité ouest de ces lacs [...]

Il n'y a aucun doute que l'acre de terrain dont nous avions besoin pour construire le barrage a été entièrement payé, au taux de 10 $ l'acre, comme le montre la ventilation des 3 300 $. Ce terrain n'était qu'un endroit accidenté et broussailleux situé à l'extrémité du lac.

196 R.F.B. Donald, pour l'inspecteur des titres fonciers, ARAP, ministère de l'Agriculture, à D.J. Allan, surintendant des Réserves et Fiducies, Affaires indiennes, ministère des Mines et Ressources, 27 mai 1944, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 662).

197 A.L. Stevenson, cabinet du sous-ministre, ministère de l'Agriculture, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 7 juin 1944, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 664).

> Si vous pouviez par conséquent saisir le ministère des affaires indiennes de la question et obtenir l'acte notarié nécessaire relativement à ce terrain d'un acre et, en même temps, aux trois acres du lac Crooked, la chose serait appréciée[198].

Au moment voulu, le sous-ministre Barton demande au sous-ministre des Mines et Ressources, M. Camsell, de [traduction] «prendre les mesures nécessaires pour que les titres relatifs aux deux petites parcelles de terrain en question soient transférés à notre ministère[199]. Camsell répond que les plans que possède son ministère ne permettent pas de décrire convenablement la zone visée et il demande que les ingénieurs du ministère de l'Agriculture fournissent des croquis ou des descriptions légales certifiées du terrain nécessaire à chacun des barrages[200].

Pour contourner le problème, Spence propose que l'on enregistre une notification plutôt qu'un droit de passage à l'égard des titres des fermiers, en faisant des titres que possède la Couronne sur les terres où les barrages sont situés les fonds dominants[201]. Cependant, comme les barrages sont situés sur des terres de réserve, le Bureau des titres fonciers de la Saskatchewan est incapable de fournir une description légale du fonds dominant[202]. Cet état de chose amène Donald à formuler le commentaire suivant :

> [Traduction]
> Après avoir étudié à nouveau la lettre du docteur Barton, nous informons Ottawa que puisque les droits de passage et les demandes d'indemnisation additionnelles pour les prétendus dommages résultant de l'inondation de certaines zones nous causent certaines difficultés, nous allons dorénavant détenir les titres des terres touchées par l'eau. Nous nous éviterons ainsi, je crois, beaucoup d'ennuis[203].

Spence fait la même recommandation à Barton[204].

198 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à A.L. Stevenson, Cabinet du sous-ministre, ministère de l'Agriculture, 7 juillet 1944, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 665-666).

199 G.S.H. Barton, sous-ministre, ministère de l'Agriculture, à Charles Camsell, sous-ministre, ministère des Mines et Ressources, 17 juillet 1944, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 668).

200 Charles Camsell, sous-ministre, ministère des Mines et Ressources, à G.S.H. Barton, sous-ministre, ministère de l'Agriculture, 12 août 1944, AN, RG 10, vol. 7584, dossier 6114-1, partie 1 (Documents de la CRI, p. 670).

201 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à A.L. Stevenson, Cabinet du sous-ministre, ministère de l'Agriculture, 16 août 1944, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 671).

202 Registraire, Bureau des titres fonciers, district d'enregistrement de Moosomin, à l'inspecteur des titres fonciers, ministère de l'Agriculture, 17 août 1944, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 673).

203 R.F.B. Donald, pour le compte de l'inspecteur des titres fonciers, ARAP, ministère de l'Agriculture, à A.J. Reece, adjoint à l'Agriculture, ARAP, ministère de l'Agriculture, 17 août 1944, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 674).

204 George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, à G.S.H. Barton, sous-ministre, ministère de l'Agriculture, 17 août 1944, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 675).

Stevenson finit par recontrer des avocats du ministère de la Justice pour discuter de la proposition de Spence, c'est-à-dire de protéger les droits de passage au moyen de notifications :

> [Traduction]
> Ce matin, j'ai discuté de la proposition contenue dans votre note avec MM. Olmsted et Driedger, du ministère de la Justice. Ces derniers m'assurent que pour ce qui est de l'enregistrement du droit de passage, peu importe que le terrain sur lequel le barrage est construit et qui doit servir de «fond dominant» relève du ministère des Mines et Ressources, comme c'est le cas actuellement, ou du ministère de l'Agriculture. Ce terrain n'en demeure pas moins la propriété de Sa Majesté le Roi du chef du Canada, et c'est tout ce qu'il faut. Un éventuel transfert d'un ministère à l'autre ne servirait qu'à des fins administratives, sans toucher le titre. Nous serons heureux d'examiner la question plus à fond si vous souhaitez obtenir des renseignements additionnels à ce sujet.
>
> Pour ce qui est du transfert des terres en question du ministère des Mines et Ressources à notre ministère, nous joignons à la présente, à titre informatif, un double de la correspondance échangée entre le docteur Barton et le sous-ministre des Mines et Ressources. Peut-être ne souhaiterez-vous pas aller plus loin, compte tenu de l'opinion des représentants du ministère de la Justice mentionnés plus haut[205].

Compte tenu de la note précédente et de l'opinion émise par le ministère de la Justice, l'ARAP n'essaie plus d'obtenir les titres des terrains occupés par les barrages des lacs Crooked et Round.

RÉGULARISATION DES EAUX JUSQU'À 1970

Une fois construits, les barrages de la vallée de la Qu'Appelle sont utilisés et exploités aux fins prévues, c'est-à-dire principalement pour stocker de l'eau aux fins de l'irrigation. À l'occasion, lorsqu'une crue périodique inonde les terres agricoles de la vallée, l'ARAP reçoit des plaintes et des demandes d'indemnisation des fermiers et des Indiens, mais elle répond invariablement en attribuant l'essentiel du problème aux conditions naturelles. Par exemple, le 31 mai 1943, le surintendant de l'Aménagement des eaux de l'ARAP, John Vallance, fournit la réponse suivante à Charles J. Kallio, fermier de Tantallon, en Saskatchewan :

205 A.L. Stevenson, cabinet du sous-ministre, ministère de l'Agriculture, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, 18 octobre 1944, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 692).

[Traduction]
J'ai bien reçu votre lettre du 26 mai dernier, dans laquelle vous vous dites insatisfait de la façon dont notre ministère contrôle les niveaux d'eau aux lacs Round et Crooked.

Nous avons quelque difficulté à comprendre en quoi l'inondation de la vallée de la Qu'Appelle ce printemps est entièrement attribuable à une négligence quelconque de notre part. Les relevés montrent que le débit de l'eau dans la vallée de la Qu'Appelle au printemps 1943 a été l'un des plus élevés jamais enregistrés, et je suis certain que si vous vivez dans cette vallée depuis assez longtemps, vous vous rappellerez qu'il y a déjà eu des inondations avant même qu'aucun barrage ni ouvrage semblable ait été construit dans la vallée.

Il n'y a pas de doute que si les lacs pouvaient être laissés à sec l'automne, une certaine quantité d'eau provenant du ruissellement printanier pourrait y être stockée. Malheureusement, personne ne peut prévoir à l'automne la quantité d'eau qui coulera dans la vallée de la Qu'Appelle le printemps suivant et, comme les ouvrages construits ont pour but de stocker l'eau les années où le dégel est important pour l'utiliser les années où la Qu'Appelle a un très faible débit, il serait contraire à cet objectif de drainer les lacs avant d'avoir la certitude que l'apport d'eau au printemps sera adéquat. Nous pourrions peut-être laisser de l'eau s'écouler de ces lacs au début du printemps avant que ne s'amorce la crue printanière, quand nous sommes certains qu'il y aura assez d'eau pour les remplir à nouveau, mais c'est la seule amélioration que nous estimons possible d'apporter à ces projets.

Je dois vous informer que ce printemps, les lacs Round et Crooked, aussi bien que les autres lacs situés dans la vallée de la Qu'Appelle, avaient un niveau d'eau de beaucoup supérieur à ce qui constitue normalement leur niveau le plus haut admis, et qu'ils ont pu retenir temporairement beaucoup plus d'eau du dégel qu'ils ne l'auraient pu n'eût été de nos structures, bien que ces lacs aient été censément pleins l'automne dernier. Le lac Round a recueilli trois pieds d'eau en sus de son niveau de l'automne dernier, et le lac Crooked a recueilli quatre pieds et demi de plus d'eau pendant le plus fort du ruissellement printanier. Sans cela, les crues du cour inférieur de la rivière auraient été beaucoup plus importantes qu'elles ne l'ont été. Peut-être que si les lacs Round et Crooked avaient été entièrement à sec, la crue de la rivière Qu'Appelle en aval de ces lacs aurait pu être un peu moins forte mais j'aimerais vous rappeler que le contrôle des crues de la rivière Qu'Appelle est la raison d'être secondaire de ces réservoirs, leur raison d'être première étant de stocker de l'eau en prévision des années sèches. Par conséquent, comme je l'ai mentionné précédemment, il ne nous est pas possible d'assécher ces lacs tant que nous ne sommes pas certains qu'ils se rempliront à nouveau.

Puisque nous pouvons prouver à la satisfaction de tout organisme désintéressé que le fonctionnement des ouvrages de régularisation situés aux lacs Round et Crooked n'a en rien entraîné d'inondations supérieures à ce qu'elles auraient été sous le régime des crues de ce printemps, nous ne croyons pas possible d'envisager l'achat de terres basses dans la vallée de la Qu'Appelle, terres qui ont certainement été inondées les années où le ruissellement des eaux était important.

Sachez que nous sommes parfaitement au fait de la situation qui existait tout au long de la vallée de la Qu'Appelle ce printemps, puisque nous avons pu obtenir des

photographies de ce secteur de la *Royal Canadian Air Force* alors que le débit de crue était à son plus fort. Nous ne pouvons admettre que les conditions de crue qui ont prévalu dans la vallée de la Qu'Appelle cette année ont été provoquées par «la négligence, l'imprudence et le manque de jugement des responsables des projets de l'ARAP», et nous pouvons si nécessaire prouver que les mesures qu'auraient prises les fonctionnaires de notre ministère ont eu pour effet d'atténuer ces conditions plutôt que de les aggraver[206].

Des plaintes semblables sont formulées les années suivantes, quoique certaines années, on accuse les barrages non pas de provoquer des inondations, mais d'*empêcher* les terres de recevoir suffisamment d'eau. Il arrive même que certaines personnes prennent les choses en main au lieu de se contenter de porter plainte. Par exemple, au début de 1947, une écluse à poissons ayant gelé sur place au barrage du lac Round, un fermier du nom de John Soloshy défonce l'écluse à coups de hache pour permettre à l'eau de s'écouler et fournir de l'eau à ses poissons[207]. En 1968, un membre de la bande indienne de Piapot construit un petit barrage de terre pour avoir accès aux terres de la bande située l'autre côté de la rivière et empêcher l'inondation des terres fourragères[208].

Au milieu des années 50, la vallée de la Qu'Appelle connaît un cycle de précipitations élevées qui se traduit par plusieurs années d'inondations dont l'inondation majeure de 1955 et les inondations moins fortes mais néanmoins importantes de 1954, de 1956 et d'autres années. Les dommages matériels sont énormes, mais l'ARAP continue de nier sa propre responsabilité :

> [Traduction]
> Les terrains plats de la vallée de la Qu'Appelle auraient été inondés en 1955, qu'il y ait eu ou non des ouvrages de régularisation, d'après un rapport de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies devant paraître samedi [7 janvier 1956].
>
> Ce rapport produit par D.W. Kirk, de l'ARAP, résume l'historique du contrôle des eaux dans la vallée et plus spécialement au cours de l'inondation de 1955.
>
> La façon dont les excédents d'eau ont été traités aura suscité certaines critiques de la part des propriétaires de la vallée.

206 John Vallance, surintendant de l'Aménagement des eaux, ARAP, ministère de l'Agriculture, à Charles J. Kallio, 31 mai 1943, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 639-640).

207 H.W. LaRocque, inspecteur agricole, ARAP, ministère de l'Agriculture, à George Spence, directeur du rétablissement, ministère de l'Agriculture, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 702-703).

208 Allan R. Guy, ministre chargé de la Saskatchewan Water Resources Commission, à Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 18 septembre 1969, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 758).

«On peut affirmer que les ouvrages de l'ARAP situés sur les lacs Echo, Crooked et Round n'ont influé en rien sur les dommages causés par les inondations cette année», affirme-t-on dans le rapport. La récupération de certains secteurs pourrait prendre plusieurs années.

D'après la déclaration, l'inondation a représenté le point culminant d'une période de neuf ans qui a débuté en 1946 et au cours de laquelle on a enregistré des précipitations supérieures à la normale. Partout dans le bassin hydraulique, le niveau d'eau s'est progressivement élevé au point où, à l'automne 1954, la terre ne pouvait plus absorber d'eau, et les marres vaseuses, les avens et les zones marécageuses débordaient.

Le niveau des lacs dans la vallée de la Qu'Appelle s'est élevé progressivement jusqu'à atteindre, en 1954, le niveau le plus élevé jamais enregistré depuis 1881.

«Consciente du danger imminent d'inondation, l'ARAP a entrepris de drainer autant que possible les lacs de la Qu'Appelle pendant l'hiver 1954-1955, de sorte qu'ils puissent recueillir une partie de l'excédent d'eau auquel on pouvait s'attendre en cas de ruissellement important au printemps 1955», indique le rapport [...]

«Mais le mouvement de drainage s'est trouvé ralenti et limité par la capacité du canal naturel de drainage, consistant en un terrain sans dénivellation et en des méandres tortueux [...]»[209].

À la fin des années 50, les inondations ont amené les bandes de Muscowpetung et de Piapot à adopter des résolutions de conseil de bande (RCB) autorisant le personnel de l'ARAP à entrer dans les réserves afin d'étudier les possibilités de procéder à des travaux de canalisation ou autres pour accélérer le débit de la rivière. Le personnel de l'ARAP est admis dans les réserves aux seules fins de procéder à des levés et il lui est expressément interdit de procéder à d'autres travaux, comme le dragage ou l'enlèvement de terre à moins que les bandes ne soient consultées, qu'on leur montre exactement ce qu'il faut faire et qu'elles donnent leur consentement[210].

En 1960, la bande de Piapot dépose une plainte selon laquelle [traduction] «l'ARAP a inondé des terres agricoles et des terres fourragères sans jamais en avoir obtenu la permission» et demande à [traduction] «être indemnisée ou à ce que l'eau reste en dehors de notre réserve»[211]. Cette première plainte de la bande est suivie de plusieurs autres. Dans une note de service, M.G. Jutras, surintendant de l'Agence indienne de File Hills-

209 « *P.F.R.A. denies onus for flood damage* », *Leader-Post* de Regina, 7 janvier 1956, dossier de l'ARAP 928/7Q2, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 715).

210 N.J. McLeod, surintendant, Agence indienne de File Hills-Qu'Appelle, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à E.S. Jones, superviseur régional des Agences indiennes, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 12 juillet 1956, dossier du MAINC 675/30-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 720).

211 Bande de Piapot, requête aux Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 14 août 1960, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 732).

Qu'Appelle, reconnaît que le dégagement d'un chenal et les travaux d'irrigation dans le secteur de Lumsden, en amont de la réserve de Piapot [traduction] «contribuent à l'inondation mais je doute qu'ils en soient la cause, car à ce que je sache, ces conditions existaient avant que l'ARAP réalise ses travaux»[212]. Jutras soutient que les travaux de canalisation auraient dû traverser les réserves de Piapot, Muscowpetung et Pasqua, mais les preuves dont dispose la Commission dans la présente enquête ne permettent pas de déterminer clairement si les avantages de la construction d'un chenal l'auraient emporté sur les inconvénients, comme une érosion et une sédimentation accrues.

En 1967, de nouvelles inondations se produisent et le barrage du lac Echo suscite de nouvelles plaintes. H.A. Matthews, qui a remplacé Jutras comme surintendant de l'Agence de File Hills-Qu'Appelle, signale que le barrage a été construit par suite des sécheresses survenues dans les années 30. Il ajoute :

> [Traduction]
> Comme le niveau du lac avait baissé [dans les années 30], il était possible de récolter du foin et de faire paître du bétail sur des terres qui étaient normalement couvertes d'eau. L'ARAP a procédé à un levé et déterminé que le niveau moyen des eaux des lacs Echo et Pasqua était à 1 571,5 pieds au-dessus du niveau de la mer. En 1942, un barrage construit près de Fort Qu'Appelle a fait que le niveau de ces lacs est resté le même.
>
> Lorsque le lac a été ramené à son niveau original, une terre d'environ 160 acres dans la réserve de Pasqua où l'on récoltait du foin et où l'on faisait paître du bétail a été couverte d'eau. Selon les ingénieurs de l'ARAP, le lac est maintenu au niveau où il était dans les années antérieures à la la période de sécheresse et au niveau où il était lorsque les réserves ont été établies.
>
> Il se produit aussi des inondations dans les réserves de Muscowpetung et de Piapot; l'eau franchit alors les berges peu élevées de la rivière au moment de l'écoulement printanier et restent prisonnières des terres fourragères. Les responsables de l'ARAP ont étudié à fond ce problème et dressé un plan détaillé de digues et d'améliorations à la canalisation qui est actuellement étudié par le gouvernement provincial de la Saskatchewan[213].

212 M.G. Jutras, surintendant, Agence indienne de File Hills-Qu'Appelle, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, au chef des Réserves et Fiducies, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 7 novembre 1960, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 738-739).

213 H.A. Matthews, surintendant de l'Agence de File Hills-Qu'Appelle, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à H.T. Vergette, chef de la Section des levés et des titres fonciers, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 27 juillet 1967 (Documents de la CRI, p. 746).

À la fin des années 60, la Saskatchewan commence à prendre davantage en charge les ouvrages de régularisation situés sur la rivière Qu'Appelle. Même si l'ARAP a déjà mis fin à la pratique qui consistait à abaisser le niveau d'eau l'automne pour permettre aux Indiens de [traduction] «récolter efficacement leur foin»[214], des mesures sont prises pour avertir les bandes des inondations prévues afin qu'elles puissent retirer les machines, les céréales, le bétail, les balles de foin et les autres biens susceptibles d'être endommagés par la crue[215].

En décembre 1969, J.J. LeVert, directeur régional des Affaires indiennes pour la Saskatchewan, propose la création d'un comité devant [traduction] «examiner les différentes façons d'atténuer le plus possible le problème [des inondations sur la rivière Qu'Appelle].» LeVert propose que le comité comprenne un membre de la bande de Piapot, le surintendant de l'Agence indienne de File Hills-Qu'Appelle, le principal agent régional du ministère à l'exploitation des ressources, l'ingénieur en chef de la *Saskatchewan Water Resources Commission* et l'ingénieur régional de l'ARAP[216]. Ce comité de lutte contre les inondations se réunit effectivement plusieurs fois et à l'occasion d'une de ses réunions, le chef des Piapot, Rose Desjarlais, soulève la question de l'indemnisation des bandes pour les inondations. Les membres du comité représentant les gouvernements fédéral et provincial disent ne connaître aucun programme d'indemnisation mais entreprennent de vérifier les possibilités en ce sens auprès de leur gouvernement respectif[217]. J.B. Bergevin, sous-ministre adjoint, finit par répondre que l'inondation périodique de la vallée de la Qu'Appelle est un problème de longue date qui est essentiellement imputable à des causes naturelles et que [traduction] «aucune indemnité n'a été versée à des propriétaires fonciers de la vallée

214 R.B. Godwin, chef, Division de l'hydrologie, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à G.T. Forsyth, ingénieur à la planification et aux enquêtes, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 30 avril 1975, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 972).

215 Voir par exemple S.R. Blackwell, directeur adjoint, Direction des enquêtes et de la planification, *Saskatchewan Water Resources Commission*, à la Division de l'exploitation des ressources, Affaires indiennes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 25 septembre 1968, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 750); N.J. Bowering, surintendant p.i. du développement économique, district de Touchwood File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Rose Desjarlais, bande de Piapot, 27 septembre 1971, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 837); N.J. Bowering, agent subalterne au développement, district Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Stanley Pasqua, chef, bande de Pasqua, Patrick Fourhorns, chef, bande de Piapot, David Benjoe, chef, bande de Muscowpetung, et Alex Buffalo, chef, bande de Standing Buffalo, 4 avril 1974, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 933A).

216 J.J. LeVert, directeur régional, Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Rose Desjarlais, bande de Piapot, 15 décembre 1969, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 769-770).

217 Procès-verbal, réunion du Comité de lutte contre les inondations, 11 février 1970, dossier de l'ARAP 928/7Q2, vol. 9 (Documents de la CRI, p. 773).

pour cause d'inondation» Il ajoute que le ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan a entrepris de concevoir un ensemble de mesures de régularisation des eaux afin d'atténuer à l'avenir les conditions qui ont été à l'origine des pertes subies dans le passé par les habitants de la vallée[218].

Dans l'intervalle, alors que le gouvernement fédéral transfère à la province la responsabilité de la gestion de la rivière Qu'Appelle, la question du titre des terrains où sont situés les barrages des lacs Crooked et Round – et de la façon dont ce titre pourrait être transporté – refait surface. C.J. Peterson, chef de la Section des terres, aux Affaires indiennes, indique ce qui suit, au sujet du barrage du lac Round :

> [Traduction]
> [...] il semble que le ministère des Affaires indiennes a reçu une indemnisation à l'égard des terres des Indiens qui ont été touchées. Cependant, l'administration et la responsabilité de cette terre n'ont pas été transférées à l'ARAP, et il serait peut-être souhaitable d'en faire la demande[219].

Toutefois, dans une note au dossier, l'ingénieur régional adjoint de l'ARAP, J.G.S. McMorine, estime que le transfert du titre des Affaires indiennes serait peut-être prématuré :

> [Traduction]
> Comme la propriété et le contrôle de tous les barrages de la vallée de la Qu'Appelle doivent être cédés à la *Saskatchewan Water Resources Commission* dans un proche avenir, il semble inutile que l'ARAP cherche finalement (après 28 ans) à ce que le titre de cette terre soit mis au nom de notre ministère.
>
> Il me semble raisonnable de laisser le nouveau propriétaire obtenir le titre au moment où s'effectuera le transfert de propriété [...]
>
> (Puisque la Direction générale des Affaires indiennes s'est accommodée de la situation pendant 28 ans, elle ne devrait pas avoir d'objection à attendre encore un an ou deux)[220].

218 J.B. Bergevin, sous-ministre adjoint (Affaires indiennes et esquimaudes), ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Rose Desjarlais, bande de Piapot, 19 août 1970, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 815).

219 C.J. Peterson, chef, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à J.G.S. McMorine, ingénieur régional adjoint, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale , 15 mai 1970, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 792).

220 Note au dossier, J.G.S. McMorine, ingénieur régional adjoint, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 25 mai 1970, dossier de l'ARAP 928/7R1, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 799).

L'ingénieur en chef J.G. Watson communique cette position aux Affaires indiennes le 8 juin 1970[221].

INCIDENCE DES BARRAGES CONSTRUITS SUR LA RIVIÈRE QU'APPELLE

Avant de poursuivre la chronologie des événements qui ont conduit aux règlements intervenus en 1977 entre l'ARAP et les bandes de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo, nous allons évoquer brièvement certains des effets qu'a eus la présence des barrages aux lacs Echo, Crooked et Round, d'après ce qu'en ont dit des membres de ces bandes et certains des experts retenus pour étudier l'incidence de ces ouvrages de régularisation.

Dans ses exposés oraux, l'avocat des Premières Nations rapporte les propos suivants tirés du témoignage d'Alex Wolfe, de la Première Nation de Sakimay, au sujet de la situation qui prévalait avant la construction des barrages :

> [Traduction]
> Partout dans la réserve, ici et de l'autre côté du lac, les gens gagnaient leur vie en faisant le transport de billes, en vendant du foin et, à cette période de l'année, en vendant toutes sortes de baies qui poussent ici, comme les petites poires, les cerises de Virginie et les canneberges. À l'époque, ils ne recevaient pas d'argent pour ce qu'ils produisaient, ils faisaient du troc et recevaient par exemple des oeufs, du beurre, de la crème, des pommes de terre et peut-être une pièce de vingt-cinq sous pour que le vieux puisse s'acheter du tabac, et c'était la même chose là-bas qu'ici. Voilà comment nos gens vivaient dans ce temps-là[222].

Dans une déclaration sous serment, George Ponicappo, de la bande de Sakimay, affirme ce qui suit:

> [Traduction]
> Avant la construction des barrages, on faisait pousser du foin dans la vallée. Il y avait des arbres jusqu'au bord de la rivière. Les gens faisaient des piquets avec les arbres de la vallée. Ils pouvaient ensuite les vendre pour en tirer un moyen de subsistance. Avant, on pouvait chasser le lièvre et pêcher. On piégeait le rat musqué. Il y avait des érables à sucre dans la vallée et les gens faisaient du sirop d'érable. Il y avait aussi un endroit pour camper à côté d'où se trouvait le pont[223].

221 J.G. Watson, ingénieur en chef, région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, à C.A. Artibise, superviseur de district p.i., district de Yorkton, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 8 juin 1970, dossier du MAINC 675/30-4-71, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 802-803).

222 Transcription de la CRI, 18 septembre 1996, p. 55-56 (Alex Wolfe).

223 Déclaration sous serment de George Ponicappo, de la réserve indienne n° 74 de Sakimay, 10 avril 1997, p. 1 (Pièce 35A de la CRI).

David Obey, de la Première Nation de Pasqua, formule les observations suivantes :

> [Traduction]
> Il y avait pas mal de membres de la bande qui vivaient dans toute l'étendue de la vallée, de l'ouest à l'est, et il y avait beaucoup de bétail à l'époque, d'après ce que je me rappelle. Il y avait aussi des chevaux. On aurait dit que ces animaux appartenaient à tout le monde dans la réserve, et non pas à telle personne en particulier. Il y avait beaucoup de partage entre les gens. Quand les temps étaient durs, on faisait du troc avec les gens de l'autre côté des lacs. On troquait non seulement du bois mais toutes sortes de choses trop nombreuses pour que je puisse les mentionner, par exemple, le bois, les piquets, le foin et parfois les céréales. Le troc était plus ou moins une activité de survie[224].

Lorsqu'on lui demande si les gens habitaient la vallée seulement à certaines périodes de l'année, il répond :

> [Traduction]
> Ils habitaient là toute l'année. La plupart d'entre eux y vivaient toute l'année. Ceux qui faisaient de l'agriculture devaient aller sur les collines. Et là, ils avaient des bâtiments temporaires, vous savez, ni plus ni moins que des abris pour survivre du printemps jusqu'à la fin de l'été. Mais tout le monde vivait le long des vallées parce c'était un meilleur endroit pour eux. Il n'y avait pas seulement des arbres et de l'herbe, mais toutes sortes d'autres choses que les gens tiraient de cet environnement. Ils cueillaient quantité d'herbes différentes pour être en bonne santé[225].

Lawrence Stevenson, de la réserve de Pasqua, déclare pour sa part :

> [Traduction]
> Je dis cela parce que l'hiver, nos gens vivaient dans la vallée, où ils pouvaient trouver de l'eau, du poisson et toutes sortes de moyens de subsistance. Nous avions des pâturages dans notre réserve et il y en avait dans celle des Muscowpetung, et nous nous entendions avec eux pour nous échanger du travail ou pour nous offrir mutuellement des dédommagements en argent[226].

Earl Cappo, de la Première Nation de Muscowpetung, dit ce qui suit au sujet des répercussions du barrage du lac Echo sur la qualité de l'eau et les récoltes de foin :

224 Transcription de la CRI, 2 octobre 1996, p. 18 (David Obey).
225 Transcription de la CRI, 2 octobre 1996, p. 24-25 (David Obey).
226 Transcription de la CRI, 2 octobre 1996, p. 71 (Lawrence Stevenson).

[Traduction]
Je suis allé à l'école pendant sept ans et quand j'en suis sorti, tout était tellement différent, il y avait de l'eau partout mais plus de foin, plus d'arbres, rien. J'ai quitté l'école à 15 ans et demi, sans être retourné à Lebret. Quand je suis arrivé, j'ai vu toute la végétation qui s'asséchait, il n'y avait pas de foin, il n'y avait rien. Alors j'ai remarqué le barrage qui était en train d'être construit, je me demandais ce qui se passait, l'eau ne coulait pas naturellement, ils étaient en train de construire un barrage par là. Ils sont là à couper tous les coins et à les placer en travers, et moi je ne sais pas ce qui se passe. Je demande à mon père «Qu'est-ce qui se passe, papa?» Il me répond «Ils font une piscine pour vous, les garçons». Parce qu'avant, nous allions nous baigner dans la rivière, l'eau était propre et nous pouvions y nager et faire toutes sortes de choses. À l'époque, la rivière était belle et propre mais aujourd'hui, elle est toute - je ne sais pas ce qu'il y a, c'est de la vase, je crois. Je me rappelle que nous vendions du foin, nous en transportions même à cheval jusqu'à Regina, nous en vendions pour aller à l'exposition, pour acheter de l'épicerie, etc. Et tout d'un coup, plus rien, plus de foin à vendre. Nous vivions vraiment des produits de la terre dans la réserve et tout allait assez bien avant. Aujourd'hui, tout a séché. Avant, nous faisions des piquets le long de la rivière, vraiment nous avions toutes sortes de chose. Mais maintenant, il n'y a plus rien de cela, nous ne pouvons plus rien faire avec l'eau. Je ne sais plus quoi penser. Cette époque me manque, c'était une belle époque[227].

Bref, avant 1940, les économies des Premières Nations de la vallée de la Qu'Appelle reposaient en grande partie sur des activités et des ressources situées dans le fond de la vallée, qu'il s'agisse du foin sauvage, du bois d'oeuvre, du castor, du rat musqué, du chevreuil, des baies, du sucre d'érable, et d'herbes et végétaux importants sur le plan culturel et médicinal comme le foin d'odeur et la racine de polygala de Virginie. L'eau même de la rivière était également essentielle à l'existence des bandes, non seulement pour les besoins domestiques mais aussi pour le poisson, l'abreuvement des animaux et l'irrigation naturelle des terres basses au moment des crues saisonnières. Le fait que les niveaux d'eau étaient peu élevés permettait aussi aux membres des bandes d'avoir accès au foin et à d'autres ressources de part et d'autre de la rivière, qu'ils pouvaient franchir facilement. Le foin et l'eau étaient particulièrement importants pour ceux qui élevaient du bétail dans les réserves mais plusieurs membres des réserves étaient [traduction] «fortement attachés aux activités économiques, sociales et culturelles fondées sur l'habitat fluvial»[228]. La vallée offrait davantage qu'une source de subsistance, elle représentait un mode de vie.

227 Transcription de la CRI, 5 octobre 1996, p. 42-43 (Earl Cappo).
228 James C. MacPherson Consultants Ltd., «*The Qu'Appelle Subsidiary Agreement: Bands' Perspectives*», mars 1984, p. 4-54 (pièce 4 de la CRI).

Le témoignage des anciens illustre éloquemment les conséquences de l'inondation des terres et d'autres facteurs sur ce mode de vie. Marie Kaye, de la Première Nation de Sakimay, parle de l'importance que revêtait pour elle la vallée de la Qu'Appelle lorsqu'elle était enfant, et des changements entraînés par l'inondation des terres:

> [Traduction]
> Je me rappelle l'époque où j'allais à la rivière avec ma grand-mère et mon grand-père pour pêcher. Ma grand-mère rapportait le poisson, elle le nettoyait et le coupait en lanières qu'elle faisait sécher. Le poisson était mis dans un sac et suspendu dans la remise. Le long de la rivière, il poussait toutes sortes de baies comme des cerises de Virginie, des petites poires, du pimbina; il y avait aussi une petite baie rouge qui poussait sur des arbres gris [shépherdie du Canada], des mûres et des groseilles, et aussi des noisettes. Nous pouvions récolter tout cela le long de la rivière, sans parler de la sève que tiraient ma grand-mère et mon grand-père des érables à sucre. Ils en faisaient du sucre et du sirop d'érable. Il n'y a plus rien de tout cela. Et l'eau des crues a tué les arbres, elle les a noyés ou appelez cela comme vous voulez. Cela a été un coup très dur pour nous parce que nous faisions des réserves de nourriture pour l'hiver; une grande quantité de baies et tout le reste a été perdu, il nous a fallu monter sur la colline chercher des baies, mais ma grand-mère disait toujours qu'elles ne goûtaient pas aussi bon que celles du bord de la rivière[229].

Henry Delorme parle de la perte subie par la Première Nation de Cowessess, dont il fait partie :

> [Traduction]
> Pour les Indiens, la terre est sacrée. Elle nous donne nos remèdes, notre sirop d'érable. La trappe était un mode de vie partout le long des rivières. Les inondations causées par le barrage ont fait périr les arbres et les plantes, et fait du tort à la faune. Dans les traités, nous avions obtenu des lieux de rencontre, et cela englobait des lacs pour la pêche, des terres fourragères, et cetera [...]. Les terres ont été inondées pendant que j'étais au pensionnat. Toute la vallée est devenue un immense lac, à cause du barrage construit à l'extrémité est du lac Round. Le barrage bâti du côté est du lac Crooked a lui aussi inondé les terres des réserves de Sakimay et de Shesheep. Avant, j'allais là-bas avec ma grand-mère visiter des parents qui campaient le long du lac et de la rivière pour pêcher et trapper. Après, il a fallu aller plus haut parce que le niveau de l'eau avait monté[230].

Raymond Acoose, de la réserve de Sakimay présente le témoignage suivant :

229 Transcription de la CRI, 18 septembre 1996, p. 66 (Marie Kaye).
230 Transcription de la CRI, 18 septembre 1996, p. 50 (Henry Delorme).

[Traduction]
Premièrement, je pense qu'avant que le barrage soit construit, notre peuple pouvait traverser la rivière à l'extrémité ouest du lac. À cette époque, l'eau avait, je dirais, de deux à quatre pieds de profondeur parce qu'on pouvait traverser la rivière avec les chariots et les attelages. Et nous pouvions aller faire du foin de l'autre côté, on faisait beaucoup de foin [...]. Notre peuple vivait dans ce secteur. Le grand-père de George Ponicapo [sic] vivait là toute l'année. Il avait construit une maison, mais j'imagine que George vous a un peu parlé de son grand-père. Il avait du bétail, qu'il faisait paître juste en face, de l'autre côté de la rivière. Notre peuple tirait sa subsistance de la terre à cet endroit. On vendait du foin, des piquets, et même les cérémonies comme les assemblées spirituelles se faisaient là, à cette époque. Les choses ont beaucoup changé après que les terres ont été inondées. Après la construction du barrage, nous avons commencé à moins communiquer avec ceux des nôtres qui étaient de l'autre côté de la rivière. Nous ne pouvions plus nous voir aussi souvent que dans le passé. En outre, certains des animaux que nous avions l'habitude de trapper par là avaient disparu, comme le vison, le castor, le rat musqué. Une partie des arbres aussi avaient été complètement noyés. Avant que les terres soient inondées, il y avait des gens qui passaient du côté nord de la rivière pour couper du bois, des piquets. Après, ils ne le pouvaient plus. Et quand nos anciens voulaient aller rendre visite à ceux qui habitaient du côté sud, ils n'avaient pas une grande distance à franchir pour traverser la rivière mais après, c'est devenu impossible pour eux parce qu'ils auraient dû faire un détour de plusieurs milles[231].

Raymond Gordon, de la réserve de Pasqua, raconte comment l'inondation des terres a forcé les gens à quitter la vallée :

[Traduction]
Je ne me souviens pas des années 20 ni des années 10 mais je me souviens des années 30, quand ces terres étaient utilisées. À peu près personne ne vivait si haut dans la réserve [sur la terrasse], tout le monde vivait dans la vallée. Et beaucoup des personnes ici présentes le savent. Les gens vivaient dans la vallée parce qu'ils pouvaient pêcher et, comme disait Stanley, le poisson était bon; aujourd'hui, on ne peut plus manger ce poisson. Dans les collines, il y avait du lièvre et du chevreuil. Les gens pouvaient bien vivre dans la vallée. Et je pense que Lawrence Stevenson pourrait vérifier cela mais il n'y avait personne, ou à peu près personne ici, tout le monde vivait dans la vallée.

Mais depuis qu'ils ont inondé les terres, on ne voit plus personne en bas parce que maintenant on ne peut plus manger le poisson. Le canard et tout ça, l'habitat naturel, on ne trouve plus rien par là[232].

231 Transcription de la CRI, 18 septembre 1996, p. 74-76 (Raymond Acoose).
232 Transcription de la CRI, 2 octobre 1996, p. 57-58 (Raymond Gordon).

Susan Yuzicappi, de la réserve de Standing Buffalo, décrit la perte des terres fourragères et des pistes de trappe :

> [Traduction]
> La seule chose dont je me souvienne c'est par exemple de camper au marécage de l'autre côté des terres de Muskowpetung [sic] [vraisemblablement la RI nº 80B]. Cependant, dans le temps, personne ne m'avait dit qu'il appartenait à la réserve de Muskowpetung [sic] ou encore à la réserve de Standing Buffalo. Personne ne parlait de cela, nous allions simplement couper du foin, nous en avons coupé de 1935 à 1939. Mais après les inondations et tout cela, nous ne sommes pas retournés. Je sais par contre qu'il y avait beaucoup de pistes de trappe dans la vallée avant que les terres soient inondées parce que je sais que mon mari y allait chasser le rat musqué au piège. Mais après, il n'y avait plus rien. Il n'y avait à peu près rien que des serpents, on marchait le long de la rivière et du lac et il y avait plein de serpents après que les terres ont été inondées[233].

Enfin, George Ponicappo évoque les répercussions qu'ont eues sur son peuple les changements survenus dans la vallée :

> [Traduction]
> L'inondation des terres a fait du tort à toute la bande de Sakimay. Nos terres dans la vallée ont été inondées. Avant, pendant l'été, les gens campaient partout dans la vallée. Aujourd'hui, on ne peut plus camper là-bas. On ne peut plus y aller en auto l'été. Il y avait beaucoup de canards dans la vallée. Le secteur où nous allions chasser le canard est maintenant submergé. L'inondation des terres a privé les habitants de la réserve de leurs moyens de subsistance. Elle a nui à l'agriculture, à la chasse et à la trappe. Les cabanes construites sur les rives du lac ont été détruites. Les érables à sucre ont péri et l'industrie du sirop d'érable s'est trouvée détruite. Il y avait du foin d'odeur et des baies dans la vallée mais aujourd'hui, tout cela a disparu. Je suis allé dans la vallée et je n'ai pas pu trouver un seul brin de foin d'odeur. Les baies et les groseilles ont disparu. Avant, les gens pouvaient en vendre, ils faisaient des remèdes avec des racines. Maintenant, les racines sont sous l'eau [...].
>
> L'inondation des terres a endommagé les arbres. Il ne reste que du bois mort. L'été, il n'y a plus de verdure.
>
> La vallée était un lieu de rassemblement. Elle jouait un rôle important dans la vie sociale de la réserve. Les gens se rassemblaient dans la vallée, les vieux s'asseyaient et racontaient des histoires, c'est ainsi que les histoires se transmettaient. Les vieux se rendaient visite. Il y avait des campements et les gens s'aidaient à récolter du foin pour l'hiver. Les gens travaillaient ensemble. Il y avait beaucoup de coopération. Il y avait aussi des célébrations dans la vallée. Je me rappelle que lorsque j'étais enfant, nous nous amusions beaucoup le long de la rivière. Nous faisions des courses. Avant,

233 Transcription de la CRI, 4 avril 1997, p. 16-17 (Susan Yuzicappi).

il y avait des sueries le long de la rivière. Aujourd'hui, on ne peut plus aller à l'endroit où se déroulaient ces activités parce qu'il est inondé.

L'eau elle-même n'est plus aussi bonne qu'avant. Nous pouvions la boire, nous pouvions y nager mais maintenant, elle n'est plus bonne à boire. On ne peut même pas nager dans la rivière à cause de la pollution. Avant, nous pouvions aussi pêcher sous la glace mais maintenant nous ne pouvons plus pêcher. Avant, on pouvait voir le fond de la rivière, mais plus maintenant[234].

Ces observations formulées par les membres des bandes trouvent un écho dans les rapports des experts retenus pour le compte des Premières Nations afin d'étudier les dommages que les barrages de l'ARAP ont causé dans la vallée de la Qu'Appelle. Malheureusement, la plupart de ces témoignages remontent à une quizaine d'années, car, pour des raisons financières et autres, la revendication des Premières Nations de la QVIDA relative à l'inondation des terres traîne en longueur depuis le milieu des années 80. Cependant, certains aspects des opinions rapportées ici semblent encore valides dans les circonstances actuelles, et le conseiller juridique du Canada ne les conteste pas.

D. Cameron et J.W. Hamm évaluent le degré de dégradation du sol entraîné par l'inondation des terres en utilisant comme indicateur la salinité du sol :

[Traduction]

Le degré de dégradation du sol dû à l'inondation des terres est directement lié à la teneur globale en sels du sol. Autrement dit, nous prenons comme indicateur ou «étalon de mesure» la salinité pour mesurer la dégradation du sol. Le degré de dégradation dû à l'inondation des terres est en corrélation avec l'étendue, la fréquence et la durée de l'inondation. L'utilisation qui est faite des terres sur une certaine période de temps est en général un indicateur direct des caractéristiques d'inondation [...]. Les terres sujettes à l'inondation ont tendance à avoir une plus forte teneur en sels [...].

D'après les secteurs que nous avons mesurés [pour les quatre réserves indiennes de l'ouest de la vallée de la Qu'Appelle], il y a en tout 847 acres (soit 11 % des terres de la vallée [sur 7 765 acres] d'inondés en permanence du fait que le niveau des lacs s'est élevé. Par ailleurs, 788 acres additionnels (10 %) sont inondés de façon semi-permanente et sont essentiellement inutilisables pour l'agriculture. Environ 2 686 acres (34 %) des terres de la vallée ont subi une dégradation de modérée à grave en raison de leur inondation fréquente. Ces terres sont généralement utilisées

234 Déclaration sous serment de George Ponicappo, de la réserve indienne nº 74 de Sakimay, 10 avril 1997, p. 1-2 (pièce 35A de la CRI).

comme pâturages et terres fourragères, quoique une partie d'entre elles semble abandonnées en raison de leur forte salinité [...].

Environ 293 acres (4 %) des terres inondées lors des inondations de 1969 ne semblent présenter aucun signe de dégradation. Les années où la crue est plus forte, cette estimation devrait être plus élevée. Une forte proportion (40 %) des terres ne semblent pas avoir été inondées et ne devraient généralement pas être affectées par par de rares et brèves inondations [...].

La superficie totale de la vallée occupée par les [quatre] réserves [à l'est]s'élève à 6 506 acres, dont 578 acres (9 %) sont jugés être inondés de façon permanente ou semi-permanente. D'après notre «étalon de mesure» de la dégradation du sol (c'est-à-dire l'indice de salinité), seulement 451 acres (7 %) des sols sont gravement dégradés dans les réserves de Sakimay et de Shesheep. Environ 1 560 acres de terres inondées (24 %) sont modérément dégradés, alors que 911 acres (14 %) sont inondés mais présentent des signes locaux de dégradation dus à la salanité. Un total [illegible] acres (46 %) n'ont pas été inondés, d'après les laisses de crues de 1969. [illegible]ste certaines différences claires au chapitre de la dégradation due aux inondations entre les réserves du côté ouest et celles du côté est. La dégradation des terres est plus accentuée et plus étendue dans les réserves du côté ouest, où 21 % de l'assise territoriale est perdue par suite de l'inondation permanente ou semi-permanente des terres, alors que seulement 9 % des terres sont perdues de façon permanente dans les réserves du côté ouest. En outre, 24 % de l'assise territoriale des réserves du côté ouest est gravement dégradée, alors que cette proportion n'est que de 7 % dans les réserves du côté est. On estime que 24 % de l'assise territoriale des réserves du côté est s'est dégradée de façon modérée, comparativement à 10 % pour les réserves du côté ouest. Dans ces dernières, environ 45 % de l'assise territoriale ne semble pas touchée par les inondations, et dans les réserves du côté est, cette proportion est d'environ 60 %[235].

En résumé, Cameron et Hamm considèrent que les zones touchées ne se limitent pas aux zones inondées de façon permanente ou semi-permanente. Toutefois, il est important de reconnaître que des facteurs autres que les trois barrages en cause ici ont aussi certainement contribué aux effets indiqués. C'est ce qui ressort des données statistiques relatives à la salinité des terres dans la réserve de Piapot. D'après les preuves présentées à la Commission, l'inondation de la réserve de Piapot pourrait peut-être avoir été causée par des barrages autres que ceux des lacs Echo, Crooked ou Round et par des ouvrages d'adduction réalisés le long de la rivière Qu'Appelle, mais elle ne peut être attribuée à aucun des barrages susmentionnés, puis-

235 D. Cameron, Normac Consultants, et J.W. Hamm, darWall Consultants, *«A Study on the Degree of Soil Degradation due to Flooding in the Eight (8) Indian Reservations in the Qu'Appelle Valley»*, novembre 1981, p. 73-77 (pièce 3 de la CRI, onglet 5).

que le plus haut niveau admis de ces structures se situe à une élévation inférieure à celle des rives les plus basses dans la réserve de Piapot.

David M. Hatch a été chargé par la QVIDA d'étudier les répercussions qu'a eues sur la flore et la faune de la vallée de la Qu'Appelle l'inondation des réserves par suite de la construction des barrages sur la rivière. Il indique qu'avant la construction des barrages, [traduction] «dans la vallée, presque toutes les terres adjacentes à la rivière étaient bordées d'arbres et d'arbustes». Après examen, il constate que ces endroits étaient boisés dans les années 40 mais qu'ils ne le sont plus. Il ajoute :

> [Traduction]
> Ces arbres avaient survécu à des inondations périodiques pendant d'innombrables décennies avant la construction des barrages, mais après que ceux-ci ont été construits, les inondations sont devenues beaucoup plus fréquentes et ont duré un peu plus longtemps. Les arbres ont donc été immergés pendant de longues périodes, et leurs racines ne recevant pas suffisamment d'oxygène, ils ont péri. Certains troncs d'arbres dénudés se dressent encore mais la grande majorité des arbres ont été emportés par les inondations répétées[236].

De l'avis de Hatch, l'inondation des terres n'a entraîné la disparition d'aucune espèce d'arbre ni de plante, mais certaines espèces – notamment l'érable du Manitoba, l'orme d'Amérique, le frêne, l'amélanchier, le cerisier de Virginie et le cerisier de Pensylvanie – sont beaucoup moins nombreuses, et elles sont remplacées par des herbes. Il constate par ailleurs que des herbes riches en nutriments [traduction] « ont été remplacées par des plantes salines qui ont peu de valeur pour l'alimentation du bétail», ce qui entraîne une baisse de la production de bétail comme source de revenu[237]. La disparition d'arbres qui procuraient aux cerfs de Virginie et aux coyotes (deux sources de nourriture pour les bandes) un abri et des baies dont ils se nourrissaient a entraîné le déclin de ces animaux. Le rat musqué et le castor sont partis, puisqu'il devenait difficile pour eux d'avoir une tanière, à cause de la raréfaction des petits buissons et de l'instabilité des berges de la rivière. Les barrages ont rendu la rivière plus large et plus profonde, ce qui fait que les inondations durent plus longtemps et que les Indiens sont inca-

236 David R.M. Hatch, David R.M. Hatch & Associates, «*A Study on the Impact to the Flora and Fauna of the Flooding in the Eight (8) Indian Reservations in the Qu'Appelle Valley*», mars 1982, p. 1-2 (pièce 3 de la CRI, onglet 6).

237 David R.M. Hatch, David R.M. Hatch & Associates, «*A Study on the Impact to the Flora and Fauna of the Flooding in the Eight (8) Indian Reservations in the Qu'Appelle Valley*», mars 1982, p. 2 et 6 (pièce 3 de la CRI, onglet 6).

pables de la franchir à gué comme ils le pouvaient auparavant[238]. Hatch conclut que pour redonner au fond de la vallée de la Qu'Appelle la productivité qu'elle avait auparavant [traduction] «il faudrait [...] des dépenses énormes d'argent et beaucoup de temps», mais il doute que la chose puisse se justifier sur le plan économique[239].

Au moins un consultant dont la QVIDA a retenu les services reconnaît que des facteurs autres que les barrages construits sur les lacs Echo, Crooked et Round contribuent aux problèmes auxquels les Premières Nations sont actuellement confrontées; précisons toutefois que les répercussions susmentionnées des barrages dans les réserves ne sont ni passées sous silence, ni minimisées. James C. MacPherson fait valoir que le déclin des économies agricoles est aggravé par les saisons pluvieuses qui se sont succédées dans les années 60 et 70 et par l'accroissement des débits de la Qu'Appelle résultant de la gestion des eaux en amont et de l'augmentation des volumes d'eau[240]. Il ajoute que la tendance à passer d'une [traduction] «forme d'agriculture à petite échelle reposant davantage sur la main-d'oeuvre», courante dans les réserves à une [traduction] «unité d'exploitation agricole de plus en plus mécanisée et à forte densité de capital» a renforcé encore [traduction] «le passage d'une économie en transition viable dans la vallée à une base économique très marginale sur la terrasse» surplombant la vallée[241]. Il semble évident à la Commission que les principaux marchés urbains qui s'offraient aux économies des réserves dans la première moitié de notre siècle ont en grande partie disparu, l'évolution technologique ayant effectivement mis un terme à l'utilisation à grande échelle de chariots tirés par des chevaux pour le transport, et à l'utilisation du bois comme source de chauffage. Clayton Cyr, de la Première Nation de Pasqua, semble reconnaître que ce mouvement présente un certain caractère inéluctable:

> [Traduction]
> Vous savez, cet après-midi, je suis assis ici à entendre parler de la disparition d'un mode de vie. Celui-ci aurait fini par disparaître de toute façon [...]. J'ai déjà élevé du

238 David R.M. Hatch, David R.M. Hatch & Associates, «*A Study on the Impact to the Flora and Fauna of the Flooding in the Eight (8) Indian Reservations in the Qu'Appelle Valley*», mars 1982, p. 5-4 (pièce 5 de la CRI, onglet 6).

239 David R.M. Hatch, David R.M. Hatch & Associates, «*A Study on the Impact to the Flora and Fauna of the Flooding in the Eight (8) Indian Reservations in the Qu'Appelle Valley*», mars 1982, p. 8-9 (pièce 5 de la CRI, onglet 6).

240 James C. MacPherson Consultants Ltd., «*The Qu'Appelle Subsidiary Agreement: Bands' Perspectives*», mars 1984, p. 4-11 (pièce 4 de la CRI).

241 James C. MacPherson Consultants Ltd., «*The Qu'Appelle Subsidiary Agreement: Bands' Perspectives*», mars 1984, p. 4-17 (pièce 4 de la CRI).

bétail et des chevaux et je peux mesurer la perte de terres que nous avons subie dans la vallée, parce que j'aurais de la difficulté à produire assez de foin pour nourrir mes animaux pendant l'hiver; j'ai besoin de 250 balles rondes de foin, des balles de 1 500 livres, pour que mes animaux passent l'hiver. Vous savez, quant on vit les deux pieds dans la réalité, on doit tenir compte de tout cela. Mais il faut aussi voir ce que l'on perd avec le temps. Comme je le dis, nous n'avons pas perdu un mode de vie, celui-ci aurait disparu de toute façon[242].

Cette évolution s'accompagne d'un sentiment grandissant [traduction] «de mécontentement face aux conditions de vie dans les réserves» notamment au chapitre du logement et de l'emploi», ce qui pousse certains membres des bandes à quitter les réserves et conduit à l'instauration d'un régime d'assistance sociale à compter des années 50, régime dont les membres des bandes deviennent dépendants[243].

LES RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE BANDE DE 1977

Découverte de l'omission d'indemniser les bandes de Muscowpetung et de Pasqua

Au début des années 1970, le nombre de revendications des bandes indiennes a augmenté au fur et à mesure que les nouvelles technologies et les changements dans les politiques du gouvernement ont simplifié le processus d'élaboration des revendications. La Commission a déjà commenté ce phénomène dans son rapport sur la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kawacatoose :

> ... avant que les documents existent sur microfilms et sur ordinateurs (dans les années 70), il était très difficile pour une bande de faire des recherches sur leurs droits fonciers. La plupart des documents ne se trouvaient qu'à Ottawa et, comme il était de plus en plus difficile d'obtenir une aide financière, les recherches nécessaires devenaient prohibitives.
>
> Les obstacles à l'élaboration de revendications ont commencé à tomber au début des années 70 à la suite de la confirmation par le Canada, en 1973, dans la *Déclaration sur les revendications des Indiens et des Inuit*, «qu'il reconnaît deux grandes catégories de revendications autochtones – les ' revendications globales ' fondées sur les droits aborigènes et les ' revendications particulières ' fondées sur des obligations légales.» L'engagement de fonds par des organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que, dans certains cas, par des organisations non gouvernemen-

242 Transcription de la CRI, 2 octobre 1996, p. 119-120 (Clayton Cyr).
243 James G. MacPherson Consultants Ltd., «*The Qu'Appelle Subsidiary Agreement: Bands' Perspectives*», mars 1984, p. 4-18, 4-23 (pièce 4 de la CRI).

tales et des conseils de bande devrait accélérer les activités de recherche sur les revendications[244].

Il était peut-être inévitable, étant donné cette plus grande prise de conscience et cet apport de fonds, qu'une enquête finirait par être tenue sur l'absence de compensation aux bandes de Muscowpetung et de Pasqua pour les parties de leurs terres de réserve submergées par le barrage du lac Echo. En fait, les Affaires indiennes avaient déjà eu une petite idée du problème. En 1968, en réponse à une demande de l'arpenteur général R. Thistlethwaite du ministère fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour avoir des renseignements concernant la submersion de la réserve de Muscowpetung, H.T. Vergette, chef de la section de l'arpentage et des titres des Affaires indiennes, avait répondu :

> [Traduction]
> En 1941, le ministère fédéral de l'Agriculture a proposé la création d'un système d'irrigation et de réservoirs de stockage dans la vallée de la rivière Qu'Appelle qui aurait entraîné la submersion d'une partie des terres des réserves de Muscowpetung et de Pasqua. Cependant, nous n'avons rien trouvé dans nos dossiers pour indiquer que des terres de réserve aient été prises à cette fin ou qu'une compensation ait été payée à la bande à ce titre[245].

Il semble que rien d'autre ne soit sorti de cette vérification.

Par ailleurs, quatre ans plus tard, le député provincial de Lumsden, Gary Lane, est contacté par le chef Dave Benjoe, de la bande de Muscowpetung, désireux de s'informer d'un certain nombre de questions au nom de la bande, y compris de savoir si la bande et la bande de Pasqua, sa voisine, avaient été payées pour les droits d'inondation obtenus par le gouvernement fédéral au début des années 1940. La demande de renseignements de M. Lane au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Jean Chrétien, le 6 septembre 1972[246] déclenche une enquête infructueuse menée par J.G. Watson, qui avait alors été nommé directeur de l'ARAP :

---

244 Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kawacatoose* (Ottawa, mars 1996), 5 ACRI 79, p 135.

245 H.T. Vergette, chef de la section de l'arpentage et des titres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à R. Thistlethwaite, arpenteur général, Division des levés officiels et des cartes aéronautiques, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 21 août 1968, dossier du MAINC 675/30-2-80, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 747).

246 Gary Lane, député provincial de la circonscription de Lumsden, Saskatchewan, à Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 6 septembre 1972, dossier du MAINC 675/8-4, vol. [2] (Documents de la CRI, p. 840-41).

[Traduction]
Le dossier indique que la question a été abordée avec le directeur des Affaires indiennes, au ministère des Mines et des Ressources, et qu'à ce moment, le ministère estimait la valeur des dommages à 4 800 $ dans la réserve de Muscowpetung et à 3 250 $ dans la réserve de Pasqua. Nos dossiers montrent toutefois que la compensation n'a jamais été versée et il ne semble pas que nous possédions de titre ou de servitude sur ce bien-fonds. Par ailleurs, avec les renseignements hydrologiques beaucoup meilleurs dont nous disposons maintenant, nous croyons que l'effet de la construction de ce barrage sur les niveaux d'eau et l'inondation subséquente serait considérablement moindre par rapport à ce qui avait été prévu au moment de la construction[247].

Après avoir reçu ce renseignement, M. Vergette avise le Secrétariat du ministère des Affaires indiennes que, puisque des secteurs de la réserve de Muscowpetung avaient été submergés par le barrage du lac Echo, «le ministère contactera l'ARAP en vue d'obtenir une compensation pour la bande de Muscowpetung»[248]. M. Lane est informé de la même façon[249].

Le 23 février 1973, P.B. Lesaux, directeur général du Développement économique des Indiens et des Esquimaux aux Affaires indiennes, finit par aborder la question avec Watson :

[Traduction]
En 1943, l'ARAP a terminé la construction du barrage réservoir du lac Echo, dont le contrat de construction avait été autorisé aux termes du décret C.P. 7900 du 3 septembre 1942. Le barrage affectait le niveau d'eau du lac bordant la réserve nº 80 de Muscowpetung et la réserve nº 79 de Pasqua. La bande de Muscowpetung a présenté des demandes de renseignements quant au montant de la compensation payée par l'ARAP pour la perte des terres de réserve; toutefois, *l'examen de nos dossiers montre qu'aucune autorisation ou aucun n'accord n'a été consenti pour la submersion par l'ARAP*, pas plus qu'on ne trouve de trace qu'une compensation ait été versée au ministère au profit des bandes indiennes concernées.

Dans une lettre du 1er novembre 1972 (votre dossier 928/7E4), M. R.A. Letilley, Région de l'Ouest, MEER, indiquait qu'au ministère de l'Expansion économique régionale on n'avait pas non plus été capable de trouver de dossier montrant qu'un accord de ce genre avait été conclu ou qu'une compensation avait été versée. En consé-

247 J.G. Watson, directeur, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à R.A. Letilley, Région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, 27 septembre 1972, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 843).

248 H.T. Vergette, chef de la Division des terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au Secrétariat du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 14 novembre 1972, dossier du MAINC 675/8-4, vol. [2] (Documents de la CRI, p. 849).

249 Russell C. Moses, adjoint spécial, Secrétariat du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Gary Lane, député provincial, gouvernement de la Saskatchewan, 22 novembre 1972, dossier du MAINC 675/8-4, vol. [2] (Documents de la CRI, p. 850).

quence, il semble que la bande possède une revendication légitime de compensation monétaire ou de terres en échange de celle qui ont été submergées.

Étant donné ce qui précède, j'aimerais que vous organisiez une rencontre entre les représentants de votre ministère et ceux de la bande de Muscowpetung et de la bande de Pasqua pour arriver à une entente mutuelle sur cette revendication[250].

Le 1er mars 1973, le nouveau directeur de l'ARAP, W.B. Thomson, répond que puisque cela fait 30 ans que le barrage du lac Echo a été construit, l'ARAP aura besoin d'un peu de temps pour chercher dans ses dossiers et évaluer l'effet des travaux. Il fait remarquer plus particulièrement que, parce que le projet du lac Pasqua sur lequel Fetterly a fondé son estimation des dommages a été abandonné en faveur du barrage du lac Echo ayant un niveau plus faible, « la superficie submergée mentionnée [dans le rapport de Fetterly] ... doit être beaucoup plus grande que ce qui s'est produit dans la réalité. » Thomson prend tout de même l'engagement que l'ARAP procéderait à des études en vue de déterminer l'effet de l'ouvrage sur les terres indiennes et ferait connaître les résultats aux Affaires indiennes[251].

Avant la fin du mois, R.B. Godwin, chef de la Division d'hydrologie de l'ARAP, signale trois constatations à l'ingénieur responsable de la planification et des enquêtes, W.M. Berry :

[Traduction]

1. Le niveau moyen du lac Pasqua est de 1 à 1,5 pied plus élevé qu'il était avant la construction de l'ouvrage de régularisation du lac Echo.
2. Le nouvel ouvrage de régularisation n'a presque pas d'effet sur le niveau des crues les années de fortes crues.
3. La plus grande différence dans les niveaux du lac se produit à l'automne chaque année [pendant le temps des foins] lorsque le nouvel ouvrage de régularisation du lac Echo est fermé pour contrôler le niveau des lacs Echo et Pasqua[252].

Berry retransmet ce renseignement à Thomson, ajoutant que l'ouvrage avait été exploité de manière à garder un niveau d'eau de 1 571,5 pieds, soit six pouces de plus que prévu à l'origine. Il fait aussi remarquer que l'ouvrage

250 P.B. Lesaux, directeur général du Développement économique des Indiens et des Esquimaux, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.G. Watson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 23 février 1973, dossier du MAINC F-4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 852). Italiques ajoutés.

251 W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à P.B. Lesaux, directeur général du Développement économique des Indiens et des Esquimaux, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1er mars 1973, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 854).

252 R.B. Godwin, chef de la Division d'hydrologie, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.M. Berry, ingénieur à la planification et aux enquêtes, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 23 mars 1973, dossier de l'ARAP 928/7Q2, vol. 10 (Documents de la CRI, p. 861).

augmente la durée de l'inondation aux niveaux d'eaux les plus faibles[253]. Dans une note distincte, l'ingénieur régional G.T. Forsyth estimait «à une échelle verticale de 2,2 pieds à l'intérieur de laquelle la récolte de foin avait été affectée» par l'érection du barrage, ce qui se traduisait pas une superficie submergée de 60 acres dans la réserve de Pasqua et de 560 acres dans la réserve de Muscowpetung. Toutefois, il ajoute :

> [Traduction]
> Les effets de l'exploitation de l'ouvrage du lac Echo dans ces réserves ne peuvent avoir été entièrement nuisibles. Certains effets bénéfiques doivent s'être fait sentir, notamment :
> a) une plus grande productivité des terres soumises à une submersion limitée, et qui, sans l'ouvrage, n'auraient pas reçu d'eau;
> b) une plus grande production de poissons découlant de conditions de freille beaucoup meilleures associées aux niveaux d'eau stable des lacs....
> c) de meilleures conditions de nidification et une meilleure productivité des oiseaux aquatiques, elles aussi liées aux niveaux d'eau plus stables;
> d) une amélioration de la valeur des terres indiennes adjacentes à la rive des lacs à cause de niveaux d'eau relativement plus constants[254].

Avec ces données en main, l'ARAP était prête à commencer les négociations. En demandant à Berry le 10 avril 1973 de calculer un chiffre confidentiel de règlement en vue des négociations, Thomson propose un règlement en espèces «représentant la valeur actuelle des pertes annuelles passées et futures des bandes», en partant de la valeur escomptée du foin autochtones comme base pour évaluer «le revenu annuel net perdu chaque année»[255].

Avant que ces calculs soient établis, Thomson tient une réunion préliminaire le même jour avec F. Clark, directeur régional des Affaires indiennes pour la Saskatchewan, afin d'exposer le fondement des négociations. Dans une note au dossier après la réunion, il fait les observations suivantes :

253 W.M. Berry, ingénieur à la planification et aux enquêtes, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.B. Thomson, directeur, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 27 mars 1973, dossier ARAP 928/7E4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 867-868).

254 G.T. Forsyth, ingénieur régional, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.B. Thomson, directeur, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 9 avril 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 873-874).

255 W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.M. Berry, ingénieur à la planification et aux enquêtes, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 10 avril 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 867-868).

[Traduction]
Comme première étape en vue de régler cette revendication, il a été convenu que l'ARAP déterminerait la superficie de terres affectée négativement pas l'exploitation de l'ouvrage. À cette fin, il faudra déterminer la superficie de terre que l'on a cessé d'utiliser pour la production de foin ou comme pâturage dans les deux réserves à cause de l'exploitation de l'ouvrage du lac Echo. Les gens des Affaires indiennes estiment que les Indiens voudront confirmer ces chiffres, peut-être par l'entremise d'un consultant indépendant; en conséquence, nos calculs devront être préparés et illustrés de façon claire.

On a fait ressortir le fait que les Indiens ne voudront vraisemblablement pas renoncer à leur titre sur les terres et que le règlement devra porter sur les droits de submersion ou sur des servitudes. Le montant du règlement devra être rétroactif à la date à laquelle l'ouvrage a été construit[256].

Le lendemain, Berry fournit à Thomson des calculs préliminaires fondés sur les dommages estimés à l'origine par Fetterly à 8 050 $, moins 2 400 $ à 5 650 $ pour tenir compte de l'abaissement de trois pieds du plein niveau lorsque le barrage proposé au lac Pasqua a été remplacé par celui du lac Echo. Berry a ensuite appliqué les intérêts à divers taux au cours de l'intervalle de 30 ans écoulé depuis la construction du barrage, arrivant à une compensation variant entre 13 712 $ à trois pour cent et 24 419 $ à cinq pour cent[257]. Thomson fait parvenir ces chiffres au sous-ministre adjoint par intérim, M.J. Fitzgerald, faisant observer :

[Traduction]
Je doute fort que les Indiens soient disposés présentement à régler pour une pareille somme. Il est probable qu'ils exigent un montant représentant plusieurs fois ce chiffre[258].

Une semaine plus tard, Thomson avait une autre raison de douter que les Indiens seraient prêts à accepter les chiffres préliminaires de Berry. Le 19 avril 1973, Berry fait à nouveau rapport, utilisant cette fois les paramètres mis de l'avant dans la note de service du 10 avril 1973 de Thomson :

256 Note au dossier, W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 10 avril 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 876).

257 W.M. Berry, ingénieur à la planification et aux enquêtes, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 11 avril 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 878).

258 W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à M.J. Fitzgerald, sous-ministre adjoint par intérim (Région de l'Ouest), ministère de l'Expansion économique régionale, 11 avril 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 880).

[Traduction]
La méthode d'évaluation calcule les pertes passées et futures dans la production de foin des bandes. Notre étude part des prémisses suivantes :

Période des pertes passées	1943-1972 (années)
Gamme d'élévation de la partie submergée	1570.0-1572.0 (géométrique)
Superficie perdue dans la partie submergée :	
– réserve de Muscowpetung	500 acres
– réserve de Pasqua	50 acres
Valeur du foin cultivé selon les rapports annuels du min. de l'Agr. de la Saskatchewan	
Valeur du foin sauvage (60 % du foin cultivé)	
Coût de production selon les données de Statistique Canada	
Rendement futur/acre/an	3,50 $
Taux d'int. moyen applicable pour composer les pertes passées jusqu'à présent	4 et 5 %
Taux d'intérêt applicable pour escompter les pertes futures à aujourd'hui	6 et 8 %

Selon ces prémisses, nous avons obtenu les résultats suivants :[259]

	PERTE PAR ACRE	
	Intérêt sur les pertes passées	
	4 %	5 %
Valeur actuelle de la production passée [l'acre]	141,55 $	169,65 $
Valeur estimée de la production de 1973 [l'acre]	35	35
Valeur actuelle de la production future [l'acre]	58,33	58,33
– taux d'escompte de 6 %		
– taux d'escompte de 8 %	43,75	43,75
Total des pertes		
– taux d'escompte de 6 %	**203,58 $**	**231,48 $**
– taux d'escompte de 8 %	**188,80 $**	**216,90 $**

259 W.M. Berry, ingénieur à la planification et aux enquêtes, PFRA, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 19 avril 1973 (Pièce 3 de la CRI, onglet 4, p. 19-20). Italiques ajoutés.

	PERTES TOTALES			
	500 acres dans la réserve de Muscowpetung		50 acres dans la réserve de Pasqua	
	Intérêts sur pertes passées		Intérêts sur pertes passées	
	4 %	5 %	4 %	5 %
Valeur actuelle de la production passée	70 775	84 825	7 078	8 483
Valeur de la production 1973	1 750	1 750	175	175
Valeur actuelle de la production future				
— taux d'escompte de 6 %	29 165	29 165	2 816	2 916
— taux d'escompte de 8 %	21 875	21 875	2 187	2 187
Total des pertes				
— taux d'escompte de 6 %	101 690 $	115 740 $	10 169 $	11 574 $
— taux d'escompte de 8	94 400 $	108 450 $	9 440 $	10 843 $

Il est évident, d'après ces calculs, que Thomson pouvait voir que le calcul des dommages pour les bandes de Pasqua et de Muscowpetung à lui seul pouvait atteindre près de 130 000 $.

Fitzgerald signale la question au solliciteur général adjoint afin d'obtenir la permission de négocier un règlement avec les bandes[260]. L'autorisation lui est donnée le 11 juillet 1973[261], et, le 31 août 1973, Thomson écrit au directeur régional par intérim des Affaires indiennes pour la Saskatchewan, W.D.G. McCaw, afin de lui demander d'organiser une rencontre pour discuter de la revendication[262].

Deux semaines plus tard, le 13 septembre 1973, Thomson rencontre des représentants des Affaires indiennes, des bandes de Piapot et de Muscowpetung, et de la province de la Saskatchewan, mais les discussions arrivent rapidement à une impasse :

260 W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à F.A. Clark, directeur régional, Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 30 avril 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 882).

261 M.J. Fitzgerald, sous-ministre adjoint par intérim (Région de l'Ouest), ministère de l'Expansion économique régionale, à W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 11 juillet 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 888).

262 W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.D.G. McCaw, directeur régional par intérim, Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 31 août 1973, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 889).

[Traduction]
Le chef de la réserve de Muscowpetung a avancé le chiffre de 10 000 $ par an sur 24 ans (depuis 1959) ou 240 000 $ en règlement des dommages causés par l'ouvrage du lac Echo. M. Thompson [sic] a alors indiqué que l'ARAP était disposée à régler pour environ 20 à 25 000 $ selon la somme (5 600 $) qui aurait dû être payée à la bande en 1941-1942 avec les intérêts composés jusqu'à aujourd'hui. Étant donné l'écart important entre les deux sommes, on a très peu discuté par la suite.

Avant de partir, M. Thomson m'a dit qu'il avait demandé au chef de la réserve de Muscowpetung de présenter une revendication écrite justifiant le montant qu'il considère acceptable[263].

Le chef Benjoe de la bande de Muscowpetung fait aussi remarquer qu'on n'a pas construit d'ouvrage de régularisation des eaux dans la réserve en considération complète ou partielle des dommages causés par la submersion, et que le barrage n'avait pas apporté d'avantage à la bande, «ni du point de vue de la stabilité du niveau d'eau, ni en améliorant l'habitat du poisson et des oiseaux aquatiques.» Le conseiller William Pratt de la bande de Muscowpetung demande si on pouvait abaisser le niveau des lacs à leur niveau original, mais S.R. Blackwell du ministère de l'Environnement de la Saskatchewan répond que ce n'est pas possible. Les représentants de la bande soulèvent aussi la nécessité de construire un pont sur la rivière afin de permettre l'exploitation du foin dans la RI 80B[264].

L'ARAP fait enquête sur les dommages

À la suite de cette réunion, Thomson demande à son personnel de faire enquête sur cinq aspects de la revendication des Indiens :

[Traduction]
1. Réévaluer «l'élévation supérieure» touchée par la submersion.
2. Réévaluer «l'élévation inférieure» à utiliser pour définir la zone submergée.

263 J. Stoyko, spécialiste en agriculture, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à W.D.G. McCaw, surintendant régional du développement économique, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 14 septembre 1973, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 892-893). Stoyko écrit plus tard que les bandes ont fondé leur revendication sur la perte de 500 acres de terre à foin qui aurait produit chaque année 500 tonnes de foin, ou une tonne l'acre, d'une valeur de 20 $ la tonne (ou 10 000 $ par année) sur 24 ans : «Information pour le dossier», J. Stoyko, spécialiste régional en agriculture, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 16 octobre 1973, dossier du MAINC F4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 908).

264 G.T. Forsyth, ingénieur régional, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, «Notes d'une réunion au bureau du MAINC à Fort Qu'Appelle», 13 septembre 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 891).

3. Examiner les vieux dossier afin de déterminer sur quoi se fondait le règlement pour les terres cédées en 1942, et peut-être utiliser la même formule pour les terres indiennes.
4. Examiner le calcul de M. Berry du rendement net perdu, à l'aide de taux de 4 % et de 8 % pour l'intérêt passé et l'escompte futur.
5. Évaluer le facteur de séparation[265].

McMorine, maintenant ingénieur des projets spéciaux, visite la réserve de Muscowpetung avec M. Jan Looman de la Station de recherche d'Agriculture Canada pour «évaluer le genre, le rendement et la valeur probable du foin sauvage poussant dans la zone immédiate de l'actuel rivage» afin de déterminer si les terres à foin submergées avaient été remplacées par de nouvelles terres à foin situées à plus haute altitude. Looman découvre que le rendement annuel moyen aurait été de deux tonnes l'acre[266]. McMorine signale avoir trouvé du «foin de grève» tout juste au-dessus de la berge du lac actuel, et probablement de la sorte qui aurait poussé dans la zone d'élévation 1570-1572 si on n'avait pas construit le barrage du lac Echo[267].

Plus tard, McMorine examine aussi les données historiques sur les niveaux d'eau «afin de déterminer les années au cours desquelles il aurait été impossible de récolter du foin dans les battures de l'extrémité ouest du lac Pasqua (Qu'Appelle) au cours de la période 1943-1972, *si le barrage du lac Echo n'avait pas été construit*.» En prenant le 1er août de chaque saison comme «dernière date à laquelle l'inondation des terres à foin devait prendre fin pour que l'on puisse quand même avoir une récolte», McMorine découvre que pour 15 années sur les 30 couvertes par la période de 1943 à 1972, on n'aurait pas pu récolter de foin à cause des conditions d'humidité. Ce nombre passe à 18 ans sans récolte si on substitue le 1er juin comme date

265 Note au dossier, J.G.S. McMorine, ingénieur des projets spéciaux, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 11 octobre 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 903-904).
266 J.G.S. McMorine, ingénieur des projets spéciaux, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.M. Berry, ingénieur à la planification et aux enquêtes, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 9 octobre 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 899).
267 Note au dossier, J.G.S. McMorine, ingénieur des projets spéciaux, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 27 septembre 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. [4] (Documents de la CRI, p. 895).

limite, ce qui réduit le rendement annuel «réel» de Looman de deux tonnes à environ une tonne l'acre[268].

Dans un rapport exhaustif daté du 11 octobre 1973, McMorine vérifie l'existence d'un passage à gué sur la rivière Qu'Appelle qui aurait été utilisé pour avoir accès aux battures à foin de la réserve Muscowpetung au nord de la rivière avant 1943 :

> [Traduction]
> L'existence de ce vieux passage à gué ... aurait une incidence considérable sur l'obligation de construire, ou sur la pertinence de construire, un pont pour donner accès aux battures à foin du nord de la rivière, qui sont présentement séparées de la partie principale de la réserve par la rivière[269].

Même si McMorine propose de vérifier avec les résidents de la réserve si le passage à gué avait été utilisé pour se rendre aux battures à foin situées au nord et si cette utilisation avait cessé à cause de la construction du barrage, il estime que la construction d'un pont pourrait aider de toute façon à parvenir à un règlement de la question des terres submergées[270].

McMorine découvre en outre des éléments démontrant que, premièrement, l'élévation du lac Echo dans les années de «précipitations normales ou moyennes» avant 1942 était le plein niveau autorisé du réservoir, soit 1 571 pieds; deuxièmement, le plein niveau a été augmenté en douce à 1 571,5 pieds en 1948 («un niveau plus désirable du point de vue du grand public»[271]); et, troisièmement, pour permettre la récolte de foin à l'extrémité ouest du lac Pasqua, il avait été nécessaire d'abaisser le niveau à 1 570,8. Il recommande que le règlement soit fait à une élévation de 1 574 puisque c'est à cette élévation que les règlements avaient été faits avec les propriété-

268 J.G.S. McMorine, ingénieur des projets spéciaux, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.M. Berry, ingénieur à la planification et aux enquêtes, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 9 octobre 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 899). Ultérieurement, McMorine a revu ces chiffres, utilisant 1 570 pieds plutôt que 1 570,5 comme élévation sous laquelle la récolte de foin aurait été impossible, sans barrage. Il conclut que, à l'élévation 1 570, si le 1er juin est la date limite «après laquelle on ne peut permettre la submersion des terres à foin», on n'aurait pas récolté de foin dans 19 des 30 années, par rapport à 18 ans dans le cas de l'élévation 1 570,5. Les chiffre chutent à 18 ans sur 30, si on prend comme date limite le 1er juillet ou le 1er août à l'élévation 1 570, plutôt que 17 ans pour le 1er juillet ou 15 ans pour le 1er août à l'élévation 1 570,5 : J.G.S. McMorine, ingénieur des projets spéciaux, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à G.T. Forsyth, ingénieur régional, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 9 octobre 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 899).

269 Note au dossier, J.G.S. McMorine, ingénieur des projets spéciaux, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 11 octobre 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 900).

270 Note au dossier, J.G.S. McMorine, ingénieur des projets spéciaux, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 11 octobre 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 906-07).

271 J.G.S. McMorine, ingénieur des projets spéciaux, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à G.T. Forsyth, ingénieur régional, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 30 octobre 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 923).

taires privés, et un chiffre plus élevé que 1 572 devrait être utilisé «étant donné la capillarité et le franc-bord» qui semblaient causer une plus grande salinité et affecter négativement la végétation même au dessus du plein niveau admis. Il recommande aussi que les zones affectées soient arpentées, plutôt que de se fier aux vieilles cartes à petite échelle, puisqu'il prévoit que les bandes embauchent des consultants indépendants pour vérifier les chiffres de l'ARAP[272].

Au cours de son enquête, McMorine examine les acquisitions de terres liées aux barrages des lacs Round et Crooked. Il découvre qu'un propriétaire privé, G.R. Walberg, a reçu 2 500 $ pour une servitude d'inondation, mais que d'autres propriétaires avaient consenti des servitudes d'inondation gratuitement à l'ARAP. Pour ce qui est de calculer les superficies affectées des terres de réserve, il conclut :

> [Traduction]
> La superficie en question vient de cartes *topographiques* réalisées par l'ARAP en 1942 (et non de levés officiels) et couvre les terres *jusqu'au niveau maximal admissible seulement* (1451,0), comparativement à la situation des propriétaires des terres adjacentes au réservoir du lac Echo, où les servitudes ont été obtenues et payées pour une élévation de *3 pieds au-dessus du niveau maximal admissible*[273].

Thomson visite les réserves de Muscowpetung et de Pasqua le 12 octobre 1973 et fait savoir aux représentants de la bande que l'ARAP procéderait à un arpentage au cours de l'automne pour quantifier les terres submergées. J. Stoyko, spécialiste régional en agriculture aux Affaires indiennes, recommande que le ministère s'abstienne de «trop se compromettre» pour le moment puisqu'il «existe un certain nombre de façons de déterminer la compensation applicable aux dommages pour inondation des terres au cours d'une période d'années et que l'ARAP, j'en suis sûr, possède les compétences nécessaires pour établir une proposition initiale à présenter aux bandes concernées[274].»

272 Note au dossier, J.G.S. McMorine, ingénieur des projets spéciaux, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 11 octobre 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 900 à 907).

273 Note au dossier, J.G.S. McMorine, ingénieur des projets spéciaux, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 29 octobre 1973, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 916-917). Cette différence de trois pieds est probablement attribuable à la décision en 1942 de ne construire que le barrage du lac Echo et de renoncer à l'ouvrage du lac Pasqua.

274 «Information au dossier», J. Stoyko, spécialiste régional en agriculture, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 16 octobre 1973, dossier du MAINC F4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 908).

Les négociations reprennent

Le 31 octobre 1973, Thomson fait parvenir une offre révisée aux Affaires indiennes. Alors que l'offre initiale de l'ARAP avait réduit les dommages estimés à 8 050 $ par Fetterly afin de tenir compte du niveau moindre d'inondation causé par le barrage du lac Echo, la nouvelle offre ne comporte plus de réduction sur les motifs que l'ARAP, en 1941, avait accepté la méthode de Fetterly :

> [Traduction]
> La question que j'aimerais souligner, c'est qu'en 1941, nos ministères se sont entendus sur la procédure à suivre ainsi que sur le montant du règlement à verser aux bandes indiennes affectées. Sur ces fondements, l'ARAP a commencé la construction en 1942 et terminé l'ouvrage en 1943. La seule omission semble avoir été le transfert de fonds de notre ministère aux Affaires indiennes, bien que les dossiers montrent que des règlements ont été conclus au même moment pour des servitudes d'inondation sur des terres privées.
>
> Nous estimons que cette affaire peut maintenant être réglée avantageusement en faisant établir par notre ministère un chèque qui comprendrait les intérêts, composés depuis 1943, à un taux de 4½ %, soit un peu plus que le taux moyen pratiqué au cours de cette période. Le montant du paiement serait de 17 978 $ pour la bande de Muscowpetung et de 12 172 $ pour la bande de Pasqua [pour un total de 30 150 $]. Je suis disposé à recommander aux représentants de notre ministère que ce paiement soit maintenant traité comme règlement complet et final de cette question.
>
> Même si nous savons qu'il est possible que ce paiement ne satisfasse pas pleinement les bandes indiennes de nos jours, nous considérons tout de même qu'il représente un règlement juste fondé sur les conditions de l'époque où l'ouvrage a été construit et, de plus, il est fondé sur le montant convenu en 1941 entre nos ministères. Il est fort peu probable que nous aurions construit l'ouvrage du lac Echo si le règlement avait été très différent ou si les représentants de votre ministère n'en avaient pas accepté la construction. On doit aussi comprendre que l'ouvrage a été utilisé depuis sa construction pour stabiliser les niveaux des lacs Pasqua et Echo de façon à correspondre au niveau naturel des années de précipitations moyennes (avant 1942). Il est difficile d'accepter que cette régularisation n'ait pas été très avantageuse en soi pour les bandes indiennes[275].

Stoyko anticipe que « l'ARAP nous [les Affaires indiennes] demandera sans doute d'assister à toute rencontre qu'elle organisera, car elle souhaite

275 W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à J.W. Evans, directeur par intérim, Direction générale du développement économique des Indiens et des Esquimaux, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 5 novembre 1973, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 925-926).

ardemment trouver une façon d'inciter les Indiens à réduire de façon importante le montant de leur revendication[276]. »

La proposition de l'ARAP est envoyée aux chefs David Benjoe et Stanley Pasqua des bandes de Muscowpetung et de Pasqua le 17 décembre 1973, avec une demande que des RCB soient adoptées, que l'offre soit acceptée ou rejetée[277]. Trois mois plus tard, l'agent principal de développement, N.J. Bowering, des Affaires indiennes, répond à l'administration centrale au nom des bandes :

> [Traduction]
> Des lettres ont été envoyées aux chefs respectifs le 17 décembre 1973 et des copies, à M. Stoyko au Bureau régional. Aujourd'hui, le conseil de Muscowpetung s'est réuni ici (je devrais dire le chef et deux conseillers) et ils m'ont parlé du sujet précité. Il semble que le conseil n'acceptera pas les 17 978 $ comme règlement final et nous recevrons, sans aucun doute, une résolution du conseil de bande en ce sens sous peu, je l'espère. Il faut que la RCB soit acceptée et signée par les conseillers qui étaient absents aujourd'hui. Par conséquent, la résolution reste à venir. Les membres du conseil présents accepteraient les 17 978 $ comme règlement « initial » seulement.
>
> Nous n'avons pas de réponse à la même lettre envoyée à la bande de Pasqua et nous pouvons attendre d'eux la même décision que celle de Muscowpetung[278].

Comme aucune réponse n'avait été reçue des deux bandes le 12 juillet 1974, Bowering demande des directives pour savoir s'il devrait insister ou attendre que les bandes agissent. Il ajoute que « [l]es fortes inondations du printemps dernier n'ont pas contribué à améliorer les sentiments et on prévoit que la crue demeurera tout l'été[279]. » H.R. Phillips, chef par intérim de l'Administration des terres aux Affaires indiennes, répond :

276 J. Stoyko, spécialiste en agriculture, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à W.D.G. McCaw, surintendant régional du développement économique, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 27 novembre 1973, dossier du MAINC F4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 929).

277 N.J. Bowering, agent principal de développement, District de Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef David Benjoe, bande de Muscowpetung, et au chef Stanley Pasqua, bande de Pasqua, 17 décembre 1973, dossier du MAINC F4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 931).

278 N.J. Bowering, agent principal de développement, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à H.T. Vergette, chef, Division des terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 27 mars 1974, dossier du MAINC 675/8-4, vol. [illisible] (Documents de la CRI, p. 932).

279 N.J. Bowering, agent principal de développement, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef par int., Administration des terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 12 juillet 1974, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 941).

[Traduction]
... il est regrettable que les deux conseils de bande semblent encore hésitants à prendre une décision dans cette affaire.

Vous comprendrez, cependant, qu'il est dans l'intérêt des bandes de parvenir à un règlement avec l'ARAP et je vous suggère donc de communiquer à nouveau avec les conseils de bande à ce chapitre[280].

Même si un contact est fait, il ne débouche pas sur une réponse[281], mais le conseil de bande de Muscowpetung se montre bientôt préoccupé par « l'inondation des terres à foin et la perte de foin pour les agriculteurs qui se fient au lit de la vallée pour trouver du fourrage. » Le conseil demande à Bowering de déterminer à quoi les membres de la bande peuvent « s'attendre sous forme de compensation ou de fonds pour acheter du fourrage pour leur bétail », en présumant une perte de 70 000 balles à 1 $ la balle de 50 livres[282].

Lorsque Bowering soumet la question à M.A. Irvine, agronome régional et spécialiste en utilisation des terres aux Affaires indiennes, Région de la Saskatchewan, celui-ci répond :

[Traduction]
Il est difficile de traiter avec cinq ou six agriculteurs ou même avec une réserve comme s'il s'agissait d'un cas isolé, car, toutes les personnes et toutes les réserves ont droit au même traitement équitable.

Les agriculteurs indiens dans l'ensemble de la province subissent des pertes annuelles pour diverses raisons, malheureusement les fonds disponibles ne sont pas suffisants pour répondre aux demandes qui en découlent.

La question de la compensation pour les champs de foin inondés le long du bassin de la Qu'Appelle, dans ces cas particulier, est présentement à l'étude; on souhaite parvenir à une solution satisfaisante sous peu[283].

280 H.R. Phillips, chef par int., Administration des terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à N.J. Bowering, agent principale de développement, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 23 juillet 1974, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 942).

281 W.A.S. Barnes, superviseur, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à H.R. Phillips, chef par int., Administration des terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1er août 1974, Dossier du MAINC 675/8-4, vol. [illisible] (Documents de la CRI, p. 945).

282 N.J. Bowering, agent principal de développement, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à A. Gross, surintendant régional par int. du développement économique, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 28 août 1974, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 946).

283 M.A. Irvine, agronome régional et spécialiste en utilisation des terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à N.J. Bowering, agent principal de développement, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 11 septembre 1974, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 947).

Par ailleurs, Irvine éprouvait beaucoup de sympathie pour la situation critique des bandes de Muscowpetung et de Pasqua et, dans un document intitulé «A Viewpoint on the Qu'Appelle Valley Indian Band Damage Claims», il fait remarquer que Standing Buffalo méritait lui aussi de la considération :

[Traduction]
Avant la construction des barrages de l'ARAP le long de la rivière Qu'Appelle, il avait été proposé d'acquérir le consentement des bandes touchées ou d'exproprier les terres indiennes. La recherche dans les dossiers n'a pas permis de démontrer que l'une ou l'autre mesure ait été prise. Des bandes indiennes subissent des dommages à cause des fortes crues et demandent une compensation, et il semble difficile de contester la légitimité de leurs revendications.

Un courant d'opinion laisse entendre que si un règlement définitif était intervenu à l'époque, les négociations actuelles n'auraient pas eu raison d'être. Ce n'est pas nécessairement vrai. Les bandes ont été prévenues avant la construction du barrage que les dommages causés par les inondations seraient minimes et on a laissé entendre qu'une bonne partie des inondations seraient bénéfiques aux champs de foin. On n'avait pas prévu à cette époque les importantes crues que l'on connaît ...

À la lumière des événements ultérieurs et des circonstances, ces bandes considèrent que l'estimation originale [de Fetterly], ainsi que le taux d'intérêt utilisé [par l'ARAP dans son offre], sont bas et irréalistes. En outre, les bandes indiennes de Piapot et de Standing Buffalo sont touchés par ce différend....

La question de déterminer les dommages cumulatifs nécessite des estimés annuels des récoltes de foin, des divers prix et d'autres facteurs. Un règlement définitif des dommages passés est souhaitable. Il est fort douteux que l'on puisse négocier un règlement définitif total étant donné les incertitudes qu'il y a à prédire les dommages futurs. L'échange de terres semble la seule solution durable. Cela exige le plein accord des bandes touchées et l'acquisition de terres convenables en vue de l'échange.

La possibilité d'échanger des terres dépend des éléments suivants :

1. La quantité, la qualité et l'emplacement des terres offertes en échange.
2. La nature et l'importance des dommages recouvrables.
3. Si de toute façon la bande souhaite ou non échanger ses terres.

Il faudrait discuter de la possibilité d'un échange de terre, toutefois, la plupart des bandes ne sont pas susceptibles de régler pour un échange raisonnable, ce qui laisse des négociations annuelles des dommages comme seule solution de rechange évidente.

L'ARAP fait valoir que la majorité des dommages par inondation de la réserve viennent de causes naturelles et laisse entendre que les champs de foin de la bande de Piapot n'ont pas été endommagés à cause du barrage de Fort Qu'Appelle. Si ces

arguments sont valides, ils devraient être accompagnés d'un rapport technique décrivant pleinement et convenablement la situation au bénéfice des bandes indiennes[284].

Le 29 novembre 1974, W.A.S. Barnes, superviseur du District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle aux Affaires indiennes, signale qu'aucun autre progrès n'a été fait concernant la compensation des dommages causés par l'inondation des réserves de Muscowpetung et de Pasqua. Par ailleurs, il avait été avisé que les revendications des bandes seraient traitées par la Federation of Saskatchewan Indians (la «FSI»)[285]. À la lumière de ce renseignement, G.A. Poupore, gestionnaires des terres des Indiens, a porté la question à l'attention du Bureau des négociations des revendications aux Affaires indiennes, en janvier 1975[286].

Gary Lane, le député provincial de Saskatchewan qui s'était informé au départ de l'omission d'indemniser les bandes de Muscowpetung et de Pasqua, et qui avait fait le suivi de l'affaire, continue d'intervenir au nom des bandes. Il communique avec le ministre de la Coopération et du Développement coopératif de Saskatchewan, Don Cody, pour demander pourquoi les agriculteurs indiens n'avaient pas pu profiter des programmes provinciaux d'indemnisation pour les inondations de la même manière que les agriculteurs privés. Cody répond ce qui suit :

[Traduction]
Lorsque le programme d'aide pour les inondations a été créé le printemps dernier, nous avons travaillé avec les représentants fédéraux afin de veiller à ce que les politiques ne soient pas contraires aux lignes directrices fédérales et qu'il n'y ait pas dédoublement dans les programmes d'aide.

Parce que les terres des réserves indiennes sont administrées par le gouvernement fédéral, on nous a dit que le coût de l'aide pour les inondations sur ces terres serait assumé directement par le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien.

284 M.A. Irvine, «A Viewpoint on the Qu'Appelle Valley Indian Band Damage Claims,» 12 septembre 1974, dossier du MAINC F4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 949 à 952).

285 W.A.S. Barnes, superviseur du District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à H.R. Phillips, chef p.int., Administration des terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 29 novembre 1974, dossier du MAINC 675/8-4, vol. [illisible] (Documents de la CRI, p. 956).

286 G.A. Poupore, gestionnaire des terres indiennes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au directeur, Bureau des négociations des revendications, 9 janvier 1975, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 958).

> Il semble donc que toute correspondance future concernant des éventuelles revendications pour des dommages causés par l'inondation de terres indiennes devraient être adressées directement aux autorités fédérales compétentes[287].

Lane présente des demandes de renseignements similaires aux Affaires indiennes, et le directeur de la Région de la Saskatchewan, O.N. Zakreski, répond que, même si le ministère n'avait pas payé d'indemnité pour les dommages par inondation des champs de foin ou d'autres biens-fonds situés dans les réserves indiennes, il avait tout de même payé pour les «mesures d'urgences comme l'érection de murs de sacs de sable, le déménagement des céréales entreposées, la vérification et le traitement de l'eau, le nettoyage, la désinfection, etc., ainsi que pour la construction de digues d'urgence ou l'évacuation.» Toutefois, Zakreski conteste la prétention de Cody que la province de la Saskatchewan n'était pas responsable d'indemniser les bandes indiennes :

> [Traduction]
> ... nous affirmons que, en tant que résidents de la province de la Saskatchewan, les Indiens ont droit de bénéficier des programmes provinciaux, qu'ils résident ou non dans des réserves indiennes. L'aide aux victimes des inondations attribuables aux barrages, ouvrages ou autres sources d'interférences causées par d'autres ministères ou organismes, ne devrait pas être considéré comme une responsabilité de notre ministère[288].

Lors d'un voyage en Saskatchewan le 28 février 1975, le ministre des Affaires indiennes entreprend d'examiner ce problème[289].

Les bandes prennent un avocat

Même si aux Affaires indiennes on avait été avisé que les négociations au nom des bandes de l'ouest de la vallée de la Qu'Appelle seraient menées par la FSI, le 28 juillet 1975 l'avocat Roy Wellman de Regina informe le directeur de l'ARAP, Thomson, que les bandes de Piapot, Pasqua, Muscowpetung et Standing Buffalo ont retenu ses services concernant les dommages causés par

287 Don Cody, ministre de la Coopération et du Développement coopératif, gouvernement de la Saskatchewan, à Gary Lane, député, gouvernement de la Saskatchewan, 15 janvier 1975, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 959).

288 O.N. Zakreski, directeur de la Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Gary Lane, député, gouvernement de la Saskatchewan, 28 janvier 1975, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 960).

289 Les Healy, adjoint spécial du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Arthur Kroeger, sous-ministre, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 11 mars 1975, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 962).

le barrage du lac Echo. Wellman fait remarquer que les bandes n'ont pas consenti au projet, que les inondations ont été plus importantes que prévu au moment de la construction et que les dommages ne sont pas minimes comme on l'avait laissé entendre au départ. Au nom des bandes, il présente la revendication suivante :

[Traduction]

(1) Les représentants aimeraient que leurs terres à foin soient remises dans l'état où elles étaient avant la construction des barrages de l'ARAP;
(2) les réserves doivent être indemnisées pour chaque année depuis la construction des barrages;
(3) les marais doivent être drainés et semés d'herbe;
(4) les réserves doivent être pleinement indemnisées jusqu'à ce que l'on puisse couper du foin;
(5) l'eau doit être canalisée de manière à contourner les marais et l'endiguement[290].

Wellman propose qu'une réunion soit convoquée pour déterminer s'il y a des fondements communs sur lesquels baser les discussions.

En réponse, Thomson fait remarquer que l'ouvrage du lac Echo et ses effets sur les terres de réserve des bandes de Pasqua et de Muscowpetung sont examinés par l'ARAP et les Affaires indiennes depuis environ deux ans, et qu'il attendait des «conseils» des Affaires indiennes. Entre-temps, il fait parvenir la lettre de Wellman aux avocats de l'ARAP[291].

Wellman, toutefois, exige une rencontre pour des discussions préliminaires au plus tard le 30 septembre 1975, à défaut de quoi, il a pour mandat d'examiner les autres possibilités judiciaires dont disposent les bandes[292]. Thomson répond par une demande de renseignements :

[Traduction]

Nous avons eu des représentations des Indiens concernant l'ouvrage de régularisation du lac Echo et ses effets sur les réserves de Pasqua et de Muscowpetung. Toutefois, nous ne sommes pas au fait des revendications touchant les réserves de Piapot ou de

290 W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, à W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 28 juillet 1975, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 978-979).

291 W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, 1er août 1975, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 980).

292 W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, à W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 13 août 1975, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 981).

Standing Buffalo. Il faudrait que nous ayons une forme d'énoncé de la revendication ou des renseignements de base concernant ces deux réserves avant qu'une réunion significative puisse avoir lieu.

Si ces documents peuvent nous être fournis, je suis convaincu que nous pourrions organiser une rencontre au cours du mois d'octobre à votre convenance[293].

La lettre de Thomson demeure sans réponse. Toutefois, le 24 mars 1976, Wellman et les chefs et d'autres membres des bandes de Muscowpetung et de Pasqua se réunissent dans le bureau de l'avocat pour discuter de la revendication. Wellman avise ses clients que l'ARAP a reconnu que les marais des deux réserves avaient subi des dommages à cause de l'érection du barrage du lac Echo, et que les Affaires indiennes encourageaient les bandes à présenter des demandes en dommages. Cependant, la préparation de la revendication a été retardée par l'absence de preuve d'arpentage pour quantifier la superficie inondée.

La discussion passe ensuite aux dommages subis par les bandes, y compris la perte des marais, la diminution du gibier et des oiseaux aquatiques, la nécessité de réduire les troupeaux de bétail, et une plus grande dépendance à l'aide sociale puisqu'un plus grand nombre de membres de la bande doivent subsister avec moins de ressources. En outre, les bandes prétendent qu'elles n'ont jamais bénéficié des occasions d'irrigation pour lesquelles le barrage a été construit en premier lieu. Cependant, les membres de la bande indiquent qu'ils seraient prêt à accepter des terres de remplacement en échange de celles inondées. Enfin, le compte rendu de la réunion montre que, lorsqu'un membre de la bande de Muscowpetung lui a demandé si les zones inondées seraient vendues ou louées, Wellman déclare : « [i]l s'agit seulement d'une demande en dommages, ... pas un abandon, elles appartiendront encore à la bande de Muscowpetung[294]. »

Enfin, Wellman reprend contact avec Thomson le 20 avril 1976 lorsqu'il écrit pour demander des renseignements concernant le nombre d'animaux dans les troupeaux et le nombre de bénéficiaires d'aide sociale dans les réserves de Piapot, Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo en 1943 et 1975[295]. Wellman ne présente pas de nouvelle réclamation ou de demande à

293 W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, 18 août 1975, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 983).

294 Compte rendu de réunion, « Règlement des dommages aux marais », 24 mars 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1006-1007).

295 W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, à W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 20 avril 1976, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1011).

ce moment. Par ailleurs, les intérêts de la bande sont défendus sur un autre front par R. Van Slyck, surintendant de district, Développement économique, aux Affaires indiennes dans cette région :

> [Traduction]
> [Philip Desjarlais de la bande de Piapot] a mentionné les sommes que les gouvernements fédéral et provincial prévoient dépenser dans la vallée de la Qu'Appelle, et il estimait qu'une partie devrait peut-être servir à couvrir les pertes attribuables aux inondations. Depuis sa visite ici, j'ai découvert que ces dollars s'adressent au aménagements et améliorations futurs de la vallée, et non pas au paiement des pertes causées par les inondations.
>
> Comme je le vois à l'heure actuelle, les crues se poursuivront, et peut-être que nous devrions rendre grâce pour l'eau que nous avons, mais, en même temps, ne pourrait-on pas organiser quelque chose, comme fournir d'autres terres pour le foin, etc., (2 400 acres - Piapot) pour remplacer les terres que l'on a perdu parce qu'elles ont été inondées[296].

Van Slyck laisse aussi entendre que la création à des fins récréatives d'un réservoir de retenue ou d'un lac dans les réserves de Piapot ou de Muscowpetung pourrait créer de nombreuses possibilités d'emploi. A.J. Gross, directeur régional adjoint par intérim du Développement économique, Région de la Saskatchewan, répond que les Affaires indiennes sont disposées à recevoir une proposition des bandes, mais qu'on lui a dit qu'elles avaient retenu les services d'un avocat et qu'elles préparaient un mémoire pour l'ARAP[297].

Le 14 juillet 1976, des représentants des Affaires indiennes et de l'ARAP se rencontrent à Regina pour discuter de l'état de la revendication :

> [Traduction]
> Cette situation, pour ce qui est de l'ARAP, n'a pas changé depuis son offre de règlement d'il y a quelque quatre ans, pour laquelle les bandes n'ont pas donné de réponse. En passant, les conseils de bande en question avaient été en fait invités à répondre d'une façon ou d'une autre, ce qu'ils n'ont jamais fait. On a présumé après cette réunion, et il a été convenu ainsi, que la prochaine démarche revenait aux personnes intéressées, à savoir les conseils de Pasqua et de Muscowpetung.

296 R. Van Slyck, surintendant de district, Développement économique, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à A.J. Gross, directeur régional adjoint p. int., Développement économique, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 7 juin 1976, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1017-1018).

297 A.J. Gross, directeur régional adjoint p. int., Développement économique, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à N.J. Bowering, agent de district des terres et des ressources, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 18 juin 1976, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1019).

Nous étions unanimes à considérer qu'il fallait éclaircir un point, à savoir si les bandes attendent après nous, ou après l'ARAP, ou si elles emploient les services d'une firme d'avocats. M. Markuson [superviseur régional des terres, Région de la Saskatchewan, Affaires indiennes] a pris rendez-vous avec M. R. Wellman, qui semble représenter les deux bandes dans leurs efforts pour obtenir une grosse somme en compensation pour l'inondation et les dommages causés par l'ouvrage précité.

En discutant avec M. Wellman, nous avons été avisés qu'il représentait en réalité les deux bandes relativement à une revendication, celle qui découlait des dommages causés par l'ouvrage de régularisation du lac Echo. Il ne représente pas les bandes dans aucune autre revendication territoriale. La Federation of Saskatchewan Indians ne s'occupe pas non plus de la revendication précitée, mais, comme vous le savez, elle s'occupe des «revendications territoriales» au sens où nous l'entendons.

M. Wellman fournira la première «ébauche» de son mémoire d'ici le 23 juillet, ce ne sera pas une version aussi définitive qu'il le voudrait, mais ce sera un début. Il nous a aussi assuré qu'on ne consentirait pas à d'autres activité [comme la canalisation] en amont de Fort Qu'Appelle, tant que ce problème ne sera pas réglé[298].

Tout en attendant de recevoir la demande de la bande, les Affaires indiennes sentent aussi de la pression en vue d'obtenir un règlement rapide de l'affaire. D'autres projets dans la vallée de la Qu'Appelle sont retardés, car les Indiens sont de moins en moins désireux de participer ou de coopérer tant que les réclamations pour les inondations demeurent en suspens. J.D. Leask, directeur général par intérim de la Région de la Saskatchewan, fait observer que :

[Traduction]

... les bandes touchées ont engagé un conseiller juridique qui présentera une demande sous peu. On nous a dit qu'il s'agira d'une grosse somme, fondée sur les pertes sociales et économiques qui ont découlé de la perte des terres inondées....

Même s'il n'y a pas eu de commentaire à cet égard, on peut prévoir qu'elles invoqueront notre responsabilité de ne pas avoir réglé cette question ou même de ne pas en avoir discuté avec les bandes (nous ne voyons pas de preuve qu'on en ait discuté malgré que, de toute évidence, elles étaient au courant à cette époque). Nous prévoyons aussi que les intérêts déjà exprimés par les députés du Parlement et de l'Assemblée législative de la Saskatchewan seront utilisés pour appuyer un règlement rapide, compte tenu particulièrement de la nécessité de régulariser les eaux de crue du bassin[299].

298 N.J. Bowering, agent de district des terres et des ressources, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à A.J. Gross, directeur régional adjoint p. int., développement économique, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 16 juillet 1976, dossier du MAINC F4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1024-1025).

299 J.D. Leask, directeur général p. int., Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.W. Ritchie, chef p. int., Services fonciers et consultatifs, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 16 juillet 1976, dossier du MAINC F4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1026-1027).

Tel que promis, Wellman présente la demande le 23 juillet 1976. Les exigences des bandes sont à peu près identiques à celles exposées dans la lettre de Wellman du 28 juillet 1975, mais la demande de compensation est chiffrée :

> [Traduction]
> En déterminant la formule ou le principe approprié avec lequel évaluer les dommages, les conseils de bande sont parvenus au consensus qu'ils accepteraient la somme de 100 $ l'acre, pour chaque acre inondée à la suite de la construction des barrages.
>
> Il semblerait que grâce aux dossiers, il est possible de déterminer de façon assez juste la superficie exacte qui a été inondée. Selon les renseignements dont je dispose (qui restent à confirmer par votre ministère), quelque 600 acres auraient été inondées dans la réserve de Muscowpetung, et environ 406 acres dans la réserve de Pasqua, et une superficie moindre dans les réserves de Standing Buffalo et de Piapot, dont les détails ne nous sont pas disponibles pour le moment.
>
> En conséquence, j'ai été autorisé à aviser votre ministère que mes clientes accepteront de régler l'affaire se elles touchent 100 $ par acre inondée à la suite de l'érection des barrages. Cette somme comprendrait les dommages subis par les réserves en ce qui concerne la diminution de leurs troupeaux respectifs, entraînant des changements radicaux de mode de vie dans les réserves. Cela a eu pour conséquence qu'il y avait moins de nourriture disponible, faisant en sorte que plus de gens sont devenus prestataires d'aide sociale que ce à quoi on se serait attendu normalement. Notre position est donc que cette compensation comprendra tous les dommages subis par les réserves dans la présente affaire[300].

À 100 $ l'acre, cette proposition représentait une compensation dépassant les 100 000 $. Dans une lettre de suivi, Wellman ajoute que la demande des bandes est appuyée par la Section de la recherche et des droits issus de traités de la FSI[301].

Cette proposition en main, l'ARAP prend de nouvelles mesures pour quantifier la demande. L'ingénieur en aménagement E. Caligiuri calcule la superficie affectée par la construction du barrage du lac Echo, selon les paramètres suivants :

---

300 W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, à W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 23 juillet 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1029-1030).

301 W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, à W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 28 juillet 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1031).

[Traduction]
L'élévation 1 570 est la plus basse sous laquelle, en situation normale sans l'ouvrage, les terres ne pourraient supporter la production de foin ou de pâturages. L'élévation 1 574 est l'élévation maximale au-dessus de laquelle l'ouvrage n'a aucun effet nuisible sur les terres exploitées. Cette élévation comprend une tolérance de 1,6 pied pour l'effet capillaire qui pourrait se produire[302].

Il conclut que les superficies affectées dans les réserves de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo sont respectivement de 670 acres, 45 acres et 50 acres. Toutefois, il conclut que la réserve de Piapot n'était pas affectée par l'ouvrage parce que l'élévation la plus basse des berges de la rivière dans la réserve est de six pieds au dessus de l'élévation 1 574[303].

Wellman, Thomson, Peter Dubois, de la bande de Muscowpetung, et L.G. Ganne, du ministère de la Justice, se rencontrent à Regina le 17 août 1976. Wellman confirme que ses clients comprennent les bandes de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo, mais que celle de Piapot a décidé de procéder de façon indépendante. Dubois reconnaît que Wellman est autorisé à représenter les trois bandes, et affirme que les négociations pourraient déboucher sur un règlement définitif. Sur les points de fond, les parties semblent convenir que les bandes n'ont jamais consenti à la construction du barrage, mais elles divergent à savoir si les Affaires indiennes ont accordé la permission de procéder. Thomson fait remarquer que les Affaires indiennes ont été pleinement informées du projet, et ont négocié et accepté un dédommagement au nom des bandes.

Pour ce qui est de quantifier la demande, Wellman confirme que 100 $ l'acre inondée constituait «un règlement global pour les dommages passés et futurs». Selon le compte-rendu de la réunion, il se peut que Thomson ait laissé entendre que ce chiffre était «une somme acceptable pour le règlement». Cependant, les parties sont incapables de s'entendre sur la superficie des zones inondées. Thomson cite les données de Caligiuri, soit 670 acres et 45 acres pour les réserves de Muscowpetung et de Pasqua, mais indique qu'il ne connaît pas la superficie pour la réserve de Standing Buffalo. Dubois réplique que la zone touchée dans la réserve de Pasqua représente plutôt environ 400 acres, et laisse entendre qu'il s'agit de 40 à 50 acres dans le cas

302 E. Caligiuri, ingénieur en aménagement, Service du génie, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.M. Berry, ingénieur chef, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 4 août 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1035).

303 E. Caligiuri, ingénieur en aménagement, Service du génie, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.M. Berry, ingénieur chef, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 4 août 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1035-1036).

de Standing Buffalo. Pour résoudre cette question, les parties s'entendent pour que soit réalisée une étude technique conjointe des zones touchées[304].

Après cette rencontre, les trois bandes adoptent des résolutions demandant aux Affaires indiennes « de faire arpenter les terres bientôt, afin de montrer quelles zones ont été en réalité inondées à la suite de la construction et de l'exploitation de l'ouvrage de régularisation en aval du lac Echo en 1941 ou 1942[305]. » En faisant parvenir la demande d'arpentage à l'arpenteur régional S.J. Zeldenrust, Markuson fait remarquer que les superficies ont été estimées dans une étude technique antérieure, mais « que les bandes craignent qu'une plus grande superficie que prévue à l'origine ait été submergée[306]. » Zeldenrust prépare un croquis cartographique montrant l'importance et la superficie des terres inondées dans la réserve de Muscowpetung, mais il fait observer qu'il « est difficile de déterminer l'ampleur de la zone submergée, car elle fluctue d'année en année et qu'on ne sait pas quelle année serait acceptable pour les deux parties. » Il ajoute qu'il fera établir des plans similaires pour les deux autres réserves si celui de la réserve de Muscowpetung est acceptable[307].

Avant que le travail de levé puisse être terminé, cependant, Wellman écrit à Ganne le 19 novembre 1976 :

> [Traduction]
> La présente a pour but de vous prévenir que les chefs et le conseil des réserves respectives ont indiqué qu'ils sont prêts à accepter un règlement forfaitaire de 265 000 $ à la condition, bien entendu, que les renonciations applicables soient

304 L.G. Ganne, conseiller juridique, ministère de la Justice, « Résumé de discussions lors d'une réunion tenue au bureau de W.B. Thomson, directeur de l'ARAP, à 14 h 00, mardi 17 août 1976 », 18 août 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1039-1041).

305 M.R. St. Pierre, surintendant de district p. int. Développement économique, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à A.H. Markuson, superviseur régional des Terres, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 29 septembre 1976, dossier du MAINC E4320-06569 (Documents de la CRI, p. 1044); bande de Pasqua, résolutions du conseil 209 et 210, 18 et 31 août 1976, dossier du MAINC E4320-06569 (Documents de la CRI, p. 1042-1043); bande de Muscowpetung, résolution du conseil 218, 7 octobre 1976, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1049). La résolution du conseil de bande de Standing Buffalo n'a pas été déposée en preuve à la Commission, mais est mentionnée dans M.R. St. Pierre, surintendant de district p. int. Développement économique, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à A.H. Markuson, superviseur régional des Terres, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 7 octobre 1976, dossier du MAINC E4320-06569 (Documents de la CRI, p. 1048).

306 A.H. Markuson, superviseur régional des Terres, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à S.J. Zeldenrust, arpenteur régional, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 12 octobre 1976, dossier du MAINC E4320-06569 (Documents de la CRI, p. 1050).

307 S.J. Zeldenrust, arpenteur régional, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, à N.J. Bowering, agent de district des Terres et des ressources, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 15 octobre 1976, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1051).

signées concernant les dommages passés, actuels et futurs prévus relativement à l'ouvrage.

Les réserves ont pris cette décision parce que, selon le sentiment général, les autres solutions feront qu'il s'écoulera un délai considérable avant qu'un règlement intervienne et, de plus, que ces solutions entraîneront des dépenses considérables.

Nous vous demandons par conséquent d'examiner cette question avec vos supérieurs compétents et, au moment opportun, de nous indiquer si un règlement peut être conclu sur cette base[308].

Ganne répond rapidement que l'ARAP ne s'oppose pas à l'idée d'un règlement forfaitaire, mais qu'elle ne peut examiner le chiffre proposé par Wellman sans «justification et sans information détaillée sur les bases à partir desquelles ce montant a été obtenu.» Après avoir énoncé le processus qui avait été convenu lors de la réunion du 17 août 1976 – 100 $ l'acre comme règlement global des dommages passés, présents et futurs, sous réserve d'une étude technique conjointe du nombre d'acres touchées – Ganne indique que Thomson «se demande pourquoi on a cessé d'appuyer cette proposition qui, selon toutes les personnes concernées, serait la façon la plus efficace de conclure rapidement ce problème non réglé[309].»

Dans la première des deux lettres suivantes, Wellman prévient simplement Ganne que les bandes ont tenu une nouvelle réunion au cours de laquelle elles ont convenu d'accepter un règlement fondé sur les bases exposées dans sa lettre du 19 novembre 1976[310]. Toutefois, le 8 décembre 1976, il précise la position des bandes :

[Traduction]

Les réserves respectives ont une position claire qui s'est développée au fil des ans quant à la superficie des terres qui ont été submergées. Leurs positions ont évolué à cause des renseignements que leur ont donné les Anciens des tribus respectives et, selon l'information dont nous disposons, la réserve de Muscowpetung a eu une superficie inondée d'environ 1 500 acres, celle de Pasqua, 1 000 acres et, celle de Standing Buffalo, de 50 à 100 acres.

En discutant de cette question avec les représentants des réserves, ils m'ont indiqué que l'ancien chef John Gambler de la bande de Muscowpetung est prêt à signer un affidavit en ce sens et que l'un des Anciens des Peigans pourrait signer l'affidavit concernant la réserve de Pasqua.

308 W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, à L.G. Ganne, conseiller juridique, ministère de la Justice, 19 novembre 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1053-1054).

309 L.G. Ganne, conseiller juridique, ministère de la Justice, à W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, 19 novembre 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1055-1056).

310 W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, à L.G. Ganne, conseiller juridique, ministère de la Justice, 1er décembre 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1057-1058).

> Donc, la position que nous vous présentons est celle que les réserves croient sincèrement être correcte, ce qui est corroboré par le fait que le règlement forfaitaire serait divisé selon les positions traditionnelles des réserves[311].

Wellman insiste sur l'importance d'agir rapidement :

> [Traduction]
> En conséquence, si le ministère est prêt à agir en se fondant sur les affidavits, nous veillerons à vous les faire parvenir le plus rapidement possible et, encore une fois, nous aimerions vous rappeler que si l'affaire n'est pas réglée d'ici février, il y aura de nouveaux chefs et conseillers et je ne peux vous garantir qu'ils appuieront notre position actuelle[312].

Après avoir discuté de la questions avec Thomson, Ganne répond que la position des bandes est «tout à fait inacceptable pour l'ARAP», particulièrement «la suggestion que l'on tienne compte d'une preuve par affidavit fondée sur des souvenir et sur une croyance raisonnable pour déterminer la superficie inondée.» Thomson n'est disposé à procéder que sur la base de l'entente d'arpentage conjoint convenue auparavant entre les parties[313].

Son échéance de février approchant rapidement, Wellman écrit directement à Berry, devenu directeur par intérim de l'ARAP, pour réitérer la volonté des bandes de régler pour une somme forfaitaire de 265 000 $, sous réserve des renonciations applicables pour les dommages passés, présents et futurs prévus[314]. Le gouvernement se laisse fléchir et des mesures en vue de mettre en oeuvre le règlement sont entreprises.

Modalités du règlement

Les modalités du règlement semblent relativement simples. Du produit de 265 000 $, la bande de Muscowpetung devait toucher 150 000 $, celle de Pasqua, 100 000 $, et celle de Standing Buffalo, 15 000 $. Les bandes devaient fournir à l'ARAP les renonciations applicables et autoriser qu'on délivre les permis pour submerger les terres dans le futur.

311 W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, à L.G. Ganne, conseiller juridique, ministère de la Justice, 1er décembre 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1059-1060).

312 W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, à L.G. Ganne, conseiller juridique, ministère de la Justice, 1er décembre 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1060).

313 L.G. Ganne, conseiller juridique, ministère de la Justice, à W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, 13 décembre 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1061A).

314 W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, à W.M. Berry, directeur p. int. de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 24 janvier 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1062-1063).

Berry adresse une note de service à ses supérieurs du ministère de l'Expansion économique régionale pour qu'ils puissent prévenir le Conseil du Trésor de la présentation imminente de l'ARAP concernant le règlement. Après avoir exposé le contexte de la revendication et les modalités proposées du règlement, Berry indique :

> [Traduction]
> Les levés réalisés par l'ARAP ont montré qu'au total 1 540 acres de terres de réserve ont subi des effets négatifs de l'ouvrage de régularisation du lac Echo. Sur cette superficie, 935 acres sont considérées comme ayant été des terres à foin productives avant que les niveaux d'eau soient augmentés. Selon des études des dommages antérieurs (perte de production, accès et occasions d'aménagement, droits de chasse et érosion des rives, etc.) et selon la valeur marchande actuelle de ces terres, l'ARAP conclut que le règlement forfaitaire de 265 000 $ peut être justifié[315].

En informant le Conseil du Trésor du règlement proposé, le sous-ministre adjoint, J.D. Collinson, propose que « la façon qui convient le mieux de procéder est par la voie d'un paiement à titre gracieux, puisque le règlement de l'affaire peut être considéré comme tombant dans la catégorie des obligations morales[316]. »

Le 4 mars 1977, Wellman fournit à Berry des résolutions de chacun des trois conseils de bande « confiant que, selon ce qui est entendu et en temps opportun, la somme de 265 000 $ sera déposée en fiducie au crédit des réserves respectives, pour partage selon ce qui est convenu mutuellement entre les réserves[317]. » Les textes des résolutions des bandes de Pasqua et de Standing Buffalo sont virtuellement identiques :

> [Traduction]
> ATTENDU QUE l'ARAP a construit un ouvrage de régularisation sur la rivière Qu'Appelle, en aval de la décharge du lac Echo en 1942; et
>
> ATTENDU QUE l'ouvrage de régularisation a fait augmenter le niveau d'eau du lac Echo et du lac Pasqua, ce qui a eu pour conséquence d'inonder les terres à foin

315 W.M. Berry, directeur p. int. de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à M.W. White, Région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, 9 février 1977, avec notes jointes intitulées « Claim for Flooding Damages à Indian Lands, Echo Lake Dam, Qu'Appelle River », sans date, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1071 à 1073).

316 J.D. Collinson, sous-ministre adjoint, Région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, à J.D. Love, [Conseil du Trésor], 18 février 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1075).

317 W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, à W.M. Berry, directeur p. int. de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 4 mars 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1077).

situées dans les limites des réserves de Muscowpetung, de Standing Buffalo et de Pasqua; et

ATTENDU QUE ces inondations ont entraîné un perte de production de foin, une diminution des terres de réserve auparavant disponibles pour la production de foin, une diminution du nombre de têtes de bétail que les bandes peuvent élever, et une diminution conséquente de la croissance économique; et

ATTENDU QUE les bandes n'ont jamais été indemnisées pour ces pertes;

IL EST PAR CONSÉQUENT RÉSOLU que

en considération du paiement de 100 000 $ [15 000 $] au crédit de la bande de Pasqua [Standing Buffalo], la bande dégage par les présentes l'ARAP de toute demande passée, présente et future relativement à l'érection de l'ouvrage de régularisation précité et à l'inondation qui s'en est suivie, et autorise de plus la délivrance d'un permis à l'ARAP pour la poursuite de l'exploitation de l'ouvrage précité[318].

La résolution du conseil de Muscowpetung contient une différence importante. Plutôt que de dégager l'ARAP de toute demandes «relativement à l'érection de l'ouvrage de régularisation précité et à l'inondation qui s'en est suivie», la résolution du conseil de Muscowpetung dégage l'ARAP de toute demande «relative aux terres présentement inondées par l'ouvrage de régularisation précité[319].»

Le même jour, Berry fait parvenir à Collinson les résolutions et la présentation officielle au Conseil du Trésor pour amorcer le processus d'approbation[320]. Dans la présentation, le règlement est défendu dans les termes suivants :

[Traduction]

Une somme forfaitaire mutuellement acceptable d'exactement 265 000 $, comme pleine compensation pour dommages passés et futurs a été négociée entre l'ARAP et les bandes indiennes. Des études de l'ARAP ont permis de conclure que cette somme est raisonnable et justifiable sur les bases suivantes :

Zones touchées– 1540 acres, soit 935 acres de terres à foin et 605 acres de terres plus basses et marginales, dans les trois réserves, dans l'intervalle vertical entre le niveau du lac à long terme avant le barrage et l'élévation à laquelle des servitudes ont été achetées de propriétaires non indiens.

318 Bande de Pasqua, résolution du conseil de bande, 8 février 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1069); bande de Standing Buffalo, résolution du conseil de bande, 8 février 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1070).

319 Bande de Muscowpetung, résolution du conseil de bande, 15 février 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1074).

320 W.M. Berry, directeur par int. de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à J.D. Collinson, sous-ministre adjoint, Région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, 4 mars 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1076).

Valeurs unitaires de compensation pour dommages aux terres à foin

- 133 $ l'acre, représentant la valeur actuelle des récoltes sur ces terres entre 1943 et aujourd'hui.
- 125 $ l'acre, représentant la valeur actuelle des dommages futurs et la valeur marchande actuelle de ce genre de terres.

Valeur unitaire de compensation pour dommages aux terres marginales

- 40 $ l'acre en considération des dommages pour perte des possibilités de chasse et de pêche, interférence d'accès et perte d'occasions d'aménagement le long des berges et dans la réserve en général.

Compensation totale

Champs de foin - 935 acres à 258 $ l'acre	= 241 230 $
Terres marginales - 605 acres à 40 $ l'acre	= 24 200 $
Total	265 430 $[321]

Après qu'une erreur mineure de procédure ait été découverte dans la présentation officielle[322], l'ARAP présente à nouveau les documents au Conseil du Trésor et, par décret CP 1977-10/1949 daté du 7 juillet 1977, le règlement reçoit l'approbation du Cabinet[323]. Le 19 juillet 1977, une copie du décret est envoyée à Berry[324], et deux jours plus tard, Ganne en fournit une copie à J.D. Leask, devenu directeur général de la Région de la Saskatchewan aux Affaires indiennes. Leask, qui avait auparavant souscrit à l'opinion que le règlement était «juste et équitable»[325], accuse aussi réception d'un avis de règlement interministériel d'un montant de 265 000 $ payable aux Affaires indiennes[326].

Berry lui-même avise Wellman que le règlement est complet :

321 Ministère de l'Expansion économique régionale, présentation au Conseil du Trésor, 23 mars 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1092).

322 W.M. Berry, directeur p. int. de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W. Roy Wellman, Wellman & MacIsaac, avocats et procureurs, 5 mai 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1103).

323 Décret CP 1977-10/1949, 7 juillet 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1104).

324 R.G. Lagimodiere, coordonnateur de programme, Région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.M. Berry, directeur p. int. de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 19 juillet 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1108).

325 J.D. Leask, directeur général, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.W. Ritchie, chef des Services fonciers et consultatifs, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 8 mars 1977, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1078).

326 L.G. Ganne, conseiller juridique, ministère de la Justice, à J.D. Leask, directeur général, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 21 juillet 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1109).

[Traduction]
La présente a pour objet de vous aviser que nous avons remis aujourd'hui au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien un chèque de 265 000 $ en règlement des revendications territoriales touchant le lac Pasqua. Une copie officieuse de l'accusé réception du chèque reçu de ce ministère est jointe en annexe. Voilà qui conclut nos engagements dans la présente affaire[327].

Cependant, l'affaire *ne devait pas* en rester là.

Lendemains du règlement

À l'automne 1977, Harry M. Hill est nommé directeur de l'ARAP et Berry reprend son poste d'ingénieur en chef. Le 21 octobre 1977, Berry et Ganne rencontrent le nouveau chef de la bande de Muscowpetung, Ron Rosebluff, qui n'est en poste que depuis dix jours et qui a des questions concernant le règlement. Plus particulièrement, le chef Rosebluff est préoccupé par le fait que «le règlement de 150 000 $ permet l'inondation de leurs terres à foin à tout jamais.» Après qu'on lui eut expliqué l'historique des négociations et les fondements du règlement, le chef Rosebluff exprime son intention de discuter du règlement avec les membres de sa bande afin de déterminer si la bande devrait contester la validité de la résolution approuvant ce règlement[328].

En janvier 1978, Rosebluff prévient les Affaires indiennes que la bande de Muscowpetung n'a pas l'intention d'utiliser ou d'accepter les 150 000 $ déposés dans son compte de revenus. La bande n'est pas d'accord avec le libellé puisqu'il dégage l'ARAP des demandes futures et «donne à l'ARAP le pouvoir nécessaire pour augmenter ou diminuer le niveau du lac à sa discrétion». Rosebluff indique aussi que la bande est disposée à aller en cour pour déterminer si la résolution est nulle et non avenue[329]. Il est à remarquer, par ailleurs, que malgré l'affirmation que la bande de Muscowpetung n'utiliserait pas ou n'accepterait pas sa part du produit du règlement, toutes les parties à la présente enquête savent bien que, au moment de ces procédures, les trois

327 W.M. Berry, directeur p. int. de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W. Roy Wellman, Wellman & Macisaac, avocats et procureurs, 22 juillet 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1110).

328 W.M. Berry, ingénieur en chef, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à Harry M. Hill, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 21 octobre 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1116).

329 N.J. Bowering, agent d'administration des terres, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.D. Drummond, gestionnaire du District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 1118-1119).

bandes avaient en réalité dépensé la totalité ou presque des fonds qui leurs avaient été attribués[330].

Dans une note à son gestionnaire de district, Bowering, devenu alors agent d'administration des terres pour le District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, propose qu'en définissant soigneusement la zone du permis, la bande pourrait être satisfaite :

> [Traduction]
> Certaines garanties devraient être offertes pour les convaincre que les superficies établies ... ne seront pas dépassées si le secteur était à nouveau inondé dans le futur et que, si la superficie est dépassée, une autre demande en dommages-intérêts en découlera.
>
> Je crois comprendre qu'avant que des sommes soient payées, une entente de permis devait être conclue pour couvrir la période au cours de laquelle l'ARAP possède des droits d'inondation. Je n'ai pas vu ce permis pas plus qu'on n'en a fait mention à nouveau.
>
> Même si M. Len Ganne, conseiller juridique, a travaillé, je présume, en étroite coopération avec le conseiller juridique des bandes, Wellman et McIssac [sic], il ne semble pas que le conseil de Muscowpetung soit satisfait du tout des résultats. Il se peut aussi qu'il y ait un conflit entre le conseil actuel et le conseil responsable du règlement[331].

E. Korchinski, directeur des opérations pour la Région de la Saskatchewan, recommande qu'une ébauche de permis soit rédigée et envoyée à la bande pour examen[332]. Le 24 février 1978, le directeur général des Terres, G.A. Poupore fournit une ébauche de permis à Korchinski dans ce but[333].

Au moment où le règlement a été conclu en mars 1977, le surintendant de district du développement économique, M.R. St. Pierre, avait indiqué que la «procédure vise à faire en sorte que le permis soit rétroactif à 1942 et demeure en vigueur en permanence ou tant que nécessaire pour régulariser

330 Transcription de la CRI, 26 juin 1997, p. 205-206 (Bruce Becker et David Knoll).

331 N.J. Bowering, agent d'administration des terres, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.D. Drummond, gestionnaire du District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 1118-1119).

332 E. Korchinski, directeur des opérations, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à G.A. Poupore, directeur général des Terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1123).

333 G.A. Poupore, directeur général des Terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à E. Korchinski, directeur des opérations, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 24 février 1978, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1124).

les niveaux des lacs Pasqua et Echo[334]. » Cependant, l'ébauche initiale du permis prévoit qu'il entre en vigueur le 1er janvier 1972 et qu'il est assujetti notamment aux conditions suivantes :

> [Traduction]
> La présente lettre vous autorise, en vertu de la Loi sur les indiens, à utiliser et occuper pour inondation les parcelles de terres de la réserve nº 80 de Muscowpetung, des champs de foin de la réserve nº 80B, de la réserve nº 79 de Pasqua et la réserve nº 78 de Standing Buffalo, tel qu'indiqué sur les croquis joints aux présentes.
> Le présent permis est accordé sous réserve des modalités suivantes :
>
> 1. Que la permission ou le permis est valide pour une période indéterminée débutant le 1er janvier 1972 et aussi longtemps que les terres sont requises à des fins d'inondation.
> 2. Que le ministère de l'Expansion économique régionale paye, à la signature des présentes, la somme de 265 000 $, comme paiement total et final pour l'utilisation des terres précitées pour la durée du présent permis.
> 3. Que les terres ne servent qu'aux fins des inondations occasionnées par la construction et l'exploitation du barrage du lac Echo.
> 4. Que le ministère de l'Expansion économique régionale est le seul responsable des actions, demandes, dommages-intérêts ou réclamations découlant de son utilisation des terres précitées ou liés directement ou indirectement à cette utilisation[335].

Lorsqu'il fournit l'ébauche de permis à Korchinski, Poupore fait remarquer que « [l]es croquis mentionnés dans le permis sont ceux établis par le bureau de l'arpenteur régional, signés et datés d'octobre 1976, d'avril 1977 et de janvier 1978 et qu'ils *ne sont pas joints*[336]. »

Il est important de souligner que cette ébauche de permis n'a jamais été signée, mais fait toujours partie des deux éléments devenus essentiels aux questions en cause dans la présente enquête :

- Aux clauses 1 et 3, il prévoit une durée « indéterminée » « aussi longtemps que les terres sont requises à des fins d'inondation » et que les terres ne

334 M.R. St. Pierre, surintendant de district du développement économique, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à A.H. Markuson, administrateur régional des terres, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 8 mars 1977, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1079).

335 R.D. Brown, sous-ministre adjoint, Programmes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.D. Love, sous-ministre, ministère de l'Expansion économique régionale, sans date, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1087). Ce document n'a jamais été signé.

336 G.A. Poupore, directeur général des Terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à E. Korchinski, directeur des opérations, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 24 février 1978, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1124). Italiques ajoutés.

doivent servir «qu'aux fins des inondations occasionnées par la construction et l'exploitation du barrage du lac Echo».

- L'ébauche renvoit aux croquis *joints* dans lesquels sont précisées les terres sujettes à l'application du permis, mais les croquis ne sont pas joints.

Le 13 février 1978, le conseil de bande de Muscowpetung adopte une résolution visant à annuler la résolution de 1977 par laquelle le conseil de bande précédent avait accepté le règlement. Le texte de la résolution d'annulation est le suivant :

1. Que le conseil de bande de Muscowpetung estime que la situation d'inondation des terres est une question nécessitant une cession conditionnelle en application des articles 37 et 38 de la Loi sur les Indiens.

2. Que le conseil de bande considère que le règlement est inconstitutionnel parce qu'il n'est pas opportun et n'est pas convenable de conclure une entente à perpétuité.

   Subsidiairement :

3. Que ce règlement, s'il n'est pas soumis aux articles 37 et 38, ne devrait être et ne pourrait être approuvé que par les électeurs de la bande de Muscowpetung ou au moins par une majorité du conseil de bande au cours d'une réunion dûment convoquée.

   C'est avec les points précités à l'exprit que nous annulons la RCB nº 225 et sollicitons donc de nouvelles négociations[337].

Lorsqu'il reçoit cette résolution, Korchinski la fait parvenir à Poupore, lui demandant si le décret d'autorisation a été pris et quelle serait la position des Affaires indiennes. Même si son ministre, J. Hugh Faulkner, s'est au départ montré sympathique à la prise de position de la bande selon laquelle le règlement constituait une cession illégale[338], Poupore ne l'est pas dans sa réponse à Korchinski le 29 mars 1978 :

337 Bande de Muscowpetung, résolution du conseil de bande, 13 février 1978, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 1122).

338 J.R. Lane, directeur général, Saskatchewan, ministère de l'Expansion économique régionale, à Harry Hill, directeur de l'ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 22 mars 1978, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 1152).

[Traduction]
Il est évident que le conseil de bande de Muscowpetung a mal interprété les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Dans le présent cas, une cession de terres n'est pas applicable, car le ministère ne pourrait pas les louer au ministère de l'Expansion économique régionale. Sachant cela, un permis est l'instrument approprié et une ébauche de permis vous a été envoyée le 20 février 1978. Le conseil de bande de Muscowpetung est dans l'erreur lorsqu'il affirme que le règlement proposé n'est pas constitutionnel. Le règlement a été sanctionné par le conseil de bande de l'époque et a été négocié entre l'avocat de la bande, M. R. Wellman, et celui du ministère de la Justice, M. L.G. Ganne. Le permis proposé n'est pas consenti à perpétuité comme l'affirme le conseil de bande, mais permet au MEER d'utiliser les terres aux fins d'inondation au besoin. La proposition a été négociée avec l'approbation du conseil de bande de l'époque et il n'était pas nécessaire au conseil de bande de la soumettre au vote des membres de la bande.

Il est à remarquer que la bande a touché 150 000 $, la somme convenue dans les négociations avec le MEER. Il est donc jugé que l'entente a été négociée comme il se doit avec le MEER et que les sommes convenues ont été payées au fonds de la bande de Muscowpetung. Nous ne pouvons être d'accord avec la proposition présentée par le nouveau conseil de bande dans sa résolution datée du 13 février 1978[339].

À ce moment, une lettre de Marcel Lessard, ministre de l'Expansion économique régionale, avait été rédigée pour transmettre les mêmes sentiments à la bande. Toutefois, dans le but de détourner le problème, Markuson demande au gestionnaire du District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, J.D. Drummond, de rencontrer la bande pour expliquer le permis :

[Traduction]
Lorsque vous examinerez le permis avec le conseil de bande, vous devriez être prêt à préciser pourquoi une cession n'était pas nécessaire. Que le règlement proposé a été approuvé par le conseil de bande. Que les bandes ont reçu les sommes et que tout ce qu'il restait à faire c'était de fournir une lettre d'autorisation exposant le droit d'utiliser et d'occuper les terres inondées à cause de l'érection du barrage du lac Echo construit en 1952.

Ce permis n'accorde pas le droit d'inonder plus de terres que celles touchées par le niveau du barrage[340].

339 G.A. Poupore, directeur général des Terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à E. Korchinski, directeur des opérations, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 29 mars 1978, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1133).

340 A.H. Markuson, superviseur des terres, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.D. Drummond, gestionnaire du District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 6 avril 1978, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1137).

Les efforts de Drummond n'ont de toute évidence pas l'effet désiré, puisque la lettre de Lessard est expédiée le 2 mai 1978 :

> [Traduction]
> Vous avez indiqué que vous craignez que la cession de terres indiennes puisse être interprétée comme faisant partie de l'entente. Notre conseiller juridique déclare que cette interprétation ne peut être justifiée.
>
> Il n'a jamais été envisagé par le personnel de mon ministère que la cession de terres ferait partie de l'entente, et, cet avis étant confirmé par notre conseiller juridique, laissez-moi vous assurer que pareille interprétation ne peut être faite de façon légitime. En ce qui concerne l'utilisation des terres, l'entente ne prévoit qu'un permis approprié devant être accordé en vertu de l'article 28, paragraphe (2) de la Loi sur les Indiens.
>
> Pour ce qui est de votre préoccupation à renoncer aux demandes futures, l'entente empêche les demandes à l'endroit de la Couronne, ou de tout autre propriétaire futur de l'ouvrage de régularisation des eaux, découlant de l'existence et de l'exploitation continues de l'ouvrage dans sa forme actuelle, mais n'empêche pas les demandes futures découlant d'autres activités pouvant toucher de façon négative vos terres de réserve[341].

Le ministre des Affaires indiennes Faulkner envoit une lettre semblable au chef Rosebluff le 11 juillet 1978[342].

Les deux lettres reçoivent des réponses immédiates et vigoureuses du nouvel avocat de la bande, William J. Pillipow. À Lessard, Pillipow écrit :

> [Traduction]
> ... nous ne pouvons être d'accord avec ce que vous avancez ou avec l'opinion de votre conseiller juridique pour ce qui est de l'interprétation qui doit être faite de la façon dont un règlement de ce genre peut être effectivement ratifié par une bande. L'article 28, paragraphe 2 de la Loi sur les Indiens mentionne un permis délivré par le ministre pour une période d'un an seulement. En conséquence, cet article ne peut accorder au ministre les droits que vous revendiquez. Nous aimerions attirer votre attention sur l'article 37 de la Loi sur les Indiens qui dit que l'on ne peut aliéner une terre indienne que selon les dispositions des articles 37, 38 et 39.
>
> De plus, nous ne pouvons être du tout d'accord qu'une bande peut renoncer à jamais à ses droits sur l'inondation de ses terres sans abandonner le droit sur les terres pour les générations futures. Nous sommes d'avis que la bande peut régler une demande pour des dommages survenus dans le passé, mais elle ne peut sûrement pas

341 Marcel Lessard, ministre de l'Expansion économique régionale, à Ron Rosebluff, chef de la bande de Muscowpetung, 2 mai 1978, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1145).

342 J. Hugh Faulkner, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Ron Rosebluff, chef de la bande de Muscowpetung, 11 juillet 1978, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1155).

engager les générations futures sans se conformer aux articles 37, 38 et 39 de la Loi sur les Indiens[343].

Dans sa lettre à Faulkner, Pillipow ajoute que «l'entente qui a été conclue avec le MEER et l'ARAP pourrait être jugée nulle et non avenue pour cause d'aliénation[344].»

Dans sa réponse, Lessard réitère ses observations voulant que le règlement ne visait pas à disposer d'un intérêt dans les terres ayant pour effet de déclencher les dispositions en matière de cession contenues à l'article 37 de la *Loi sur les Indiens* :

[Traduction]
Nous avions simplement l'intention d'obtenir le droit de conserver l'ouvrage actuel de régularisation des eaux, construit par l'ARAP en 1942, à son emplacement actuel, et, de plus, d'indemniser la bande pour les conséquences, passées, actuelles et futures de toute inondation pouvant découler de l'existence continue de cet ouvrage.

Il ne s'agit certainement par d'une aliénation de ces terres dans la mesure où la bande est concernée, puisque, d'une année à l'autre, il peut ne pas y avoir d'inondation. L'importance de l'inondation dans une année donnée sera déterminée principalement par des causes naturelles, et l'inondation des terres basses concernées pourrait survenir que l'ouvrage de régularisation de l'ARAP existe ou non.

Le paragraphe 28(2) autorise le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à accorder par permis, pour toute période dépassant un an, avec le consentement du conseil de bande, le droit d'occuper ou d'utiliser une réserve. C'est ce droit que nous demandions concernant l'ouvrage de régularisation des eaux. Le permis devait être limité dans son application à l'ouvrage et n'avait pas pour objet de donner des droits relativement aux terres de réserve mitoyennes à l'ouvrage.

La résolution du conseil de bande du 15 février 1977, que la bande a adoptée, reconnaissait que le paiement devant être fait au crédit de la bande visait les demandes passées, actuelles et futures relativement aux inondations, sans laisser entendre que des intérêts quelconques sur les terres étaient ainsi acquis. La résolution engageait la bande expressément à consentir, en réalité, à ce que le ministre accorde un permis à l'ARAP pour avoir accès à la réserve pour entretenir son ouvrage, qui s'y trouvait depuis 1942.

Tel qu'indiqué précédemment, la résolution du conseil de bande avait pour objet de donner le consentement du conseil au ministre l'autorisant à accorder un permis couvrant l'existence de l'ouvrage de régularisation pour une période dépassant l'année à laquelle il est limité sans obtenir le consentement du conseil. C'est une

343 William J. Pillipow, Pillipow, Kolyk & Owen, avocats et procureurs, à Marcel Lessard, ministre de l'Expansion économique régionale, 17 mai 1978, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1148).

344 William J. Pillipow, Pillipow, Kolyk & Owen, avocats et procureurs, à J. Hugh Faulkner, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 26 juillet 1978, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1157).

situation qui correspond complètement à l'objet et l'intention du paragraphe 28(2) et qui clairement ne prévoit pas une aliénation des terres de la réserve au sens de l'article 37, qui exige une cession.

De plus, à notre avis, la bande n'a pas renoncé à son droit relatif à l'inondation de ses terres. La bande a accepté un montant négocié en règlement des effets des inondations pour le passé, le présent et le futur, montant qu'elle a adopté par résolution du conseil de bande, au moment du règlement négocié.

Il s'agit d'une entente qui a été pleinement honorée par le paiement de la somme convenue comme considération et qui ne pouvait être modifiée simplement par un nouveau conseil décidant d'annuler la résolution du conseil précédent, dans laquelle était exprimé le consentement de la bande à l'entente[345].

Le sous-ministre adjoint, R.D. Brown, des Affaires indiennes envoie lui aussi une lettre similaire à Pillipow[346]. Par ailleurs, malgré la position officielle prise par le Canada dans sa correspondance avec les avocats de la bande, aux Affaires indiennes, on n'est pas sûr de la capacité du ministre de délivrer un permis en vertu du paragraphe 28(2), et Korchinski indique que «c'est pour cette raison que le permis n'a pas été délivré[347].»

L'affaire semble avoir traîné pendant un an jusqu'à ce que le chef Rosebluff soulève à nouveau la question au cours d'une réunion avec le directeur général de la Région de la Saskatchewan, Owen A. Anderson, le 20 juin 1979 après des précipitations particulièrement fortes au printemps. Dans une lettre de suivi daté du 9 juillet 1979, Anderson assure au chef Rosebluff que la RCB de 1977 ne portait pas sur les dommages qui pourraient être causés par des barrages supplémentaires et il fournit au chef des levés topographiques établis par l'arpenteur régional pour définir les secteurs et la superficie inondés. Il demande au chef Rosebluff d'examiner l'ébauche de permis «et de dire [s'il]voit quelque chose qui ne soit pas conforme à l'ouvrage ou à la compensation que le conseil de bande précédent a négocié.» Il conclut en faisant remarquer que les Affaires indiennes estiment que le ministère de l'Expansion économique régionale a «agi de bonne foi en obtenant que le

345 Marcel Lessard, ministre de l'Expansion économique régionale, à William J. Pillipow, Pillipow, Kolyk & Owen, avocats et procureurs, 1er août 1978, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 1159-1161).

346 R.D. Brown, sous-ministre adjoint - Programmes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à William J. Pillipow, Pillipow, Kolyk & Owen, avocats et procureurs, 12 septembre 1978, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1163-1164).

347 E. Korchinski, directeur des opérations, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à M. Irene Lane, chef p. int., Secrétariat ministériel, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 15 août 1978, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 1162).

Conseil du Trésor approuve la compensation qui avait été négocié par l'avocat de la bande, M. Wellman[348].»

Malgré l'approche flatteuse d'Anderson, celui-ci doit signaler à Leask que le «chef R. Rosebluff n'est pas très heureux de la réaction de l'administration centrale et il insiste sur le fait que le ministère devrait examiner tous les moyens possibles de soustraire la bande à cet engagement.» Anderson demande à Leask de revoir l'opinion du ministère du 29 mars 1978 dans laquelle Poupore avait appuyé la position de l'ARAP[349]. Dans une note de service distincte, pour satisfaire à un engagement pris par le ministre envers le chef Rosebluff, le sous-ministre adjoint Brown demande aussi à Leask d'examiner la légalité de la RCB du 15 février 1977 en vue de «conclure l'entente avec l'ARAP[350].»

Leask répond en demandant à Anderson des renseignements additionnels :

> [Traduction]
> Pour appuyer la bande face à ce problème, nous avons besoin, dès que possible, des renseignements suivants :
>
> 1. Est-ce que les membres de la bande ont été consultés ou mis au courant de la proposition et de la RCB 225 avant qu'elle soit adoptée? Est-ce que la RCB a été signée par le quorum de la bande à une assemblée régulière?
> 2. Est-ce que la bande a eu l'aide du ministère dans ses négociations avec le MEER? Il est à remarquer qu'un certain M. Wellman a été embauché par les bandes.
> 3. Il est à remarquer que la RCB 225 est identique aux RCB rédigées par les bandes de Pasqua et de Standing Buffalo aux mêmes fins. Ces résolutions ont-elles été rédigées par les bandes, par le MEER ou par notre ministère?
> 4. Quand les sommes ont-elles été payées par le MEER à la bande?
>
> En outre, nous vous demandons de rencontrer les représentants du MEER dès que possible pour vérifier ce qu'ils pensent de renégocier l'entente intervenue entre le MEER et la bande[351].

348 Owen A. Anderson, directeur général, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Ronald Rosebluff, chef de la bande de Muscowpetung, 9 juillet 1979, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1169-1170).

349 Owen A. Anderson, directeur général, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.D. Leask, directeur général, Réserves et fiducies, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 17 juillet 1979, dossier du MAINC 675/8-4, Vol 4 (Documents de la CRI, p. 1171).

350 R.D. Brown, sous-ministre adjoint - Programmes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.D. Leask, directeur général, Réserves et fiducies, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 27 juillet 1979, dossier du MAINC 675/8-4, Vol 3 (Documents de la CRI, p. 1175).

351 J.D. Leask, directeur général, Réserves et fiducies, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Owen A. Anderson, directeur général, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2 août 1979, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1176). En réalité, tel qu'indiqué précédemment, la résolution du conseil de bande de Muscowpetung *n'était pas* identique aux résolutions adoptées par les bandes de Pasqua et de Standing Buffalo.

Markuson rédige la réponse d'Anderson :

[Traduction]

1. Douteux que le conseil ait consulté les membres de la bande. Signée par le quorum. Probablement pas à une réunion de la bande, mais au cabinet de l'avocat.
2. Non, nous n'y avons pas participé. Avons assisté à une réunion avec Wellman, et on nous a dit de demeurer à l'extérieur du processus, car il pourrait exploiter de meilleurs objectifs émotifs.
3. Le District ou la Région n'ont pas rédigé la résolution. On croit que c'est Wellman.
4. Les sommes ont été payées au fonds de revenus en fiducie[352].

Il est à noter que l'avis de Markuson voulant que Wellman ait rédigé la RCB va à l'encontre d'une déclaration antérieure du chef Rosebluff selon laquelle Ganne en était l'auteur[353].

Les Affaires indiennes continuent de traiter avec la bande de Muscowpetung afin d'essayer de faire en sorte que le règlement fonctionne. Le 14 septembre 1979, la bande adopte une nouvelle RCB dans laquelle, en considération du paiement de 150 000 $ déjà reçu, elle prétend dégager l'ARAP uniquement des demandes passées et présentes - la mention précédente des demandes futures étant de toute évidence absente – et permettre à l'ARAP de continuer à inonder une superficie de 671,1 acres[354]. Avec cette résolution, le sous-ministre adjoint Brown fait parvenir une deuxième ébauche de permis à son homologue J.D. Collinson, au ministère de l'Expansion économique régionale. Ce permis est identique à l'ébauche précédente, sauf qu'il ne s'applique qu'à la bande de Muscowpetung et est censé accorder la permission d'inonder les mêmes 671,1 acres mentionnées dans la nouvelle RCB de la bande[355].

Cette limite aux zones inondées est inacceptable pour Collinson :

352 A.H. Markuson, directeur, Terres et inscription, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Paul Jaiswal, Affaires communautaires, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 8 août 1979, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1177).

353 N.J. Bowering, agent d'administration des terres, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.D. Drummond, gestionnaire, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 4 janvier 1978, dossier du MAINC 675/8-4, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 1118).

354 Bande de Muscowpetung, résolution du conseil de bande, 14 septembre 1979, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1179).

355 R.D. Brown, sous-ministre adjoint - Programmes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.D. Collinson, sous-ministre adjoint, Région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, 12 octobre 1979, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1181).

[Traduction]
Dans votre lettre, vous mentionnez certaines parcelles de terrain auxquelles le permis s'applique et, dans la résolution nº 295 du conseil de bande à ce sujet, ces parcelles sont spécifiquement décrite et représentent 671,1 acres.

Une résolution du conseil de bande de Muscowpetung (copie jointe à titre d'information) datée du 15 février 1977, qui découlait de nos négociations avec cette bande indienne, décrit la zone touchée comme des «...terres présentement inondées par l'ouvrage de régularisation précité.» Sur ce fondement, le Conseil du Trésor a autorisé le règlement de 150 000 $, et le décret C.P. 1977-10/1949 a ensuite autorisé la compensation pour «... les terres bordant les lacs Pasqua et Echo nécessaires à la suite de la construction en 1942-1943 d'un barrage à la décharge du lac Echo sur la rivière Qu'Appelle ...».

Au moment des négociations avec la bande, une étude technique indiquait que, dans certaines situations, environ 1 190 acres (les terres sous l'élévation de 1 574 pieds) pourraient être touchées par l'inondation provoquée par l'ouvrage de régularisation existant. Nos négociations avec la bande ainsi que notre demande d'autorisation par le Conseil du Trésor et par le décret étaient fondées sur cette prémisse. Partant de cela, vous verrez que les limites imposées dans votre lettre et dans la résolution nº 295 du conseil de bande quant aux terres qui peuvent être affectées par le barrage du lac Echo s'écartent de la position que nous avons négociée.

En somme, la résolution du 15 février 1977 de la bande ... est la base réelle et légitime du paiement de 150 000 $ au crédit de la bande de Muscowpetung. Le permis doit être accordé sur la même base[356].

Ce à quoi Brown répond :

[Traduction]
Notre lettre du 12 octobre avait pour objet d'appliquer l'entente conclue entre vos fonctionnaires et la bande de Muscowpetung en vue de permettre à l'ARAP d'utiliser les terres inondées en 1977 à la suite de la construction d'un barrage à la décharge du lac Echo sur la rivière Qu'Appelle. Le chef de la bande était préoccupé par le fait qu'un permis général d'inondation donnerait à l'ARAP le droit illimité d'inonder les terres de réserve sans que la bande ait de recours pour les dommages futurs découlant de ces gestes. En conséquence, il a été convenu que le permis couvrirait les terres inondées en 1977 et décrite dans la résolution du 15 février 1977 du conseil de bande, laquelle porte sur : .... les demandes relatives aux terres *présentement* inondées par l'ouvrage de régularisation précité ....

Les superficies et les plans sont l'oeuvre de l'arpenteur régional du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

356 J.D. Collinson, sous-ministre adjoint, Région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, à R.D. Brown, sous-ministre adjoint - Programmes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 26 octobre 1979, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1183-1184).

Depuis l'inondation de 1977, une entente semble avoir été négociée directement entre vos fonctionnaires et la bande, nous ne sommes pas au fait de tous les points convenus. Toutefois, nous hésiterions à modifier la description des terres couvertes par le permis sans l'assentiment de la bande de Muscowpetung. Si vous n'êtes pas satisfait de la zone décrite dans le permis du 12 octobre, je vous suggère d'organiser une rencontre avec le conseil de bande et nos agents régionaux pour discuter de la question[357].

Collinson porte ensuite l'affaire à J.D. Nicholson, sous-ministre adjoint des Affaires des Indiens et des Inuit :

[Traduction]
Il semblerait que même si votre ministère subit certaines pressions d'un nouveau chef en vue de modifier les modalités du règlement, on a peu ou même pas d'autre choix que d'accepter le règlement intervenu et autorisé par le décret C.P.1977-10/1949, daté du 7 juillet 1977. Le décret porte sur la délibération nº 749611 [du Conseil du Trésor], qui confirme le règlement convenu, fixe un nombre total d'acres dans les trois réserves considérées comme affectées par le barrage de l'ARAP sur le lac Echo, et détermine la compensation devant être payée à l'acre pour ces zones touchées. L'entente avec la bande de Muscowpetung, et avec les deux autres bandes qui ont aussi participé aux négociations, ne prévoyait pas la ventilation exacte de la superficie affectée par les inondations dans chaque réserve. Les bandes se sont entendues entre elles quant à la répartition des sommes d'argent, et cette répartition a aussi été confirmée et autorisée par les délibérations du Conseil du Trésor.

À cause des difficultés ou de la presque impossibilité d'établir avec précision le nombre d'acres pouvant être inondées ou autrement affectées dans chaque réserve par l'ouvrage de régularisation de l'ARAP, et de mettre fin à cette revendication en suspens depuis longtemps, les bandes, par l'entremise de leur avocat, et la Couronne, ont convenu d'un paiement forfaitaire que les bandes se répartiraient entre elles. L'entente se reflète dans les résolutions adoptée par les conseils des trois bandes selon les propositions de règlement. Le décret de la Couronne confirme ce règlement....

Il est évident d'après les calculs techniques de la superficie touchée par le barrage du lac Echo que la superficie calculée comme étant affectée par la structure dans la réserve de Muscowpetung est passablement plus grande que le nombre d'acres indiqué dans la résolution nº 295, datée du 14 septembre 1979, sur laquelle M. Brown se fonde. Dans ma lettre du 24 octobre 1979, j'ai déjà indiqué que cette superficie ne respectait pas la position que nous avons négociée et qu'il n'est pas prévu que le règlement soit conclu sur la base d'une superficie précise :

Les points suivants semblent pertinents à la situation :

357 R.D. Brown, sous-ministre adjoint - Programmes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.D. Collinson, sous-ministre adjoint, Région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, 4 décembre 1979, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1185-1186)

— Le MAINC comme l'ARAP (MEER) sont des services du gouvernement aux fins de l'Administration. Le règlement a été conclu entre la Couronne d'une part et les trois bandes d'autre part. Les deux ministères sont liés par le règlement du côté de la Couronne. Les bandes, représentées par l'avocat de leur choix, sont elles aussi liées par le règlement, ayant accepté et reçu le plein paiement des sommes prévues dans le règlement.
— Le sous-procureur général est la seule personne (avec ses mandataires) autorisée et habilitée à conclure des règlements et des compromis à l'égard de demandes présentées par le Couronne ou contre elle. La présente affaire, une demande présentée contre la Couronne par les bandes pour dommages par inondation, a été réglée sur entente entre la Couronne, représentée par le sous-procureur général, et les bandes, représentées par leur avocat. En réglant les demandes des bandes, le sous-procureur général agissait à la fois au nom du MAINC et du MEER.
— Un décret, qui constitue l'acte de l'exécutif, a autorisé le règlement au nom de la Couronne et a fixé les sommes d'argent payables en règlement de l'entente. Ce décret énonce la superficie totale convenue comme étant affectée, et fixe le prix à payer par acre affectée. Il va sans dire que l'expression «présentement inondées» contenue dans la résolution datée du 12 février 1977, se rapporte à l'inondation causée par l'ouvrage de régularisation en tout temps et ne signifie pas les terres inondées au 12 février 1977.
— La suggestion de M. Brown que l'ARAP convoque une autre réunion pour renégocier avec une des trois bandes un règlement, déjà accepté par le sous-procureur général au nom de la Couronne et autorisé par l'exécutif, n'est pas faisable et, en réalité, ne serait pas acceptable.
Compte tenu de ce qui précède, il semblerait souhaitable de revoir le permis qui a été annexé à la lettre du 12 octobre de M. Brown, en veillant particulièrement à éliminer les limites de superficie liées aux inondations attribuables à l'ouvrage de l'ARAP[358].

Après plusieurs demandes de renseignements, l'ARAP n'ayant pas encore reçu son permis le 20 août 1981, Hill demande à Murray R. Skelton, gestionnaire de l'Administration des terres, de faire le suivi[359]. Skelton s'exécute en présentant à Hill pour examen un projet de note au sous-ministre Robert C. Montreuil lui proposant qu'il écrive directement au sous-ministre des Affaires indiennes, Paul Tellier, afin de demander le permis. Voici un extrait de la note :

358 J.D. Collinson, sous-ministre adjoint, Région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, à J.D. Nicholson, sous-ministre adjoint, Affaires des Indiens et des Inuit, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 28 mars 1980, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1191-1193).

359 H.M. Hill, directeur général, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à D.H. Brannen, chef, Service de l'administration et des programmes, ministère de l'Expansion économique régionale, 20 août 1981, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1218).

[Traduction]
Jusqu'à présent, nous n'avons pas reçu de réponse à la lettre [datée du 28 mars 1980] de M. Collinson.

Il est maintenant essentiel d'obtenir un permis d'inonder qui soit conforme aux modalités négociées dans l'entente de 1977. À défaut d'obtenir le permis dès que possible, l'ARAP est vulnérable à des demandes aussi diverses et prévisibles que des dommages-intérêts économiques et environnementaux, des effets sociaux et culturels nuisibles, et des frais de remise en état, etc.[360].

Éventuellement, une lettre demandant un permis et portant la signature de Montreuil est envoyée à Tellier le 4 janvier 1982[361].

Le sous-ministre adjoint Donald K. Goodwin répond enfin au nom de Tellier dans une lettre datée du 7 mai 1982 et adressée à Collinson. Goodwin attribue le retard à répondre au temps passé par les Affaires indiennes à examiner la situation, mais, même après cette étude minutieuse, la réponse de Goodwin n'est pas celle que le ministère de l'Expansion économique régionale souhaitait entendre :

[Traduction]
Comme votre ministère en est saisi, les trois nouveaux chefs et conseils des bandes visées dans la présente affaire ont manifesté leur insatisfaction au MAINC en indiquant que le règlement pécuniaire de 1978, auquel avaient consenti les chefs et conseils de bande précédents, était injuste. Compte tenu de cette allégation, je crois qu'il sera à conseiller de songer sérieusement à renégocier certains points de votre entente avec les bandes avant qu'un permis soit délivré à votre ministère. Le fait de délivrer un permis quelconque contre les souhaits exprimés des conseils de bande actuels risque d'entraîner de graves répercussions[362].

Sur cette note, la correspondance entre les deux ministères cesse.

360 J.D. Collinson, sous-ministre adjoint, Région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, à Robert C. Montreuil, sous-ministre, ministère de l'Expansion économique régionale, ébauche non datée, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1222).

361 Robert C. Montreuil, sous-ministre, ministère de l'Expansion économique régionale, à Paul Tellier, sous-ministre, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 4 janvier 1982, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1223-1224).

362 Donald K. Goodwin, sous-ministre adjoint, Affaires des Indiens et de l'Inuit, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J.D. Collinson, sous-ministre adjoint, Région de l'Ouest, ministère de l'Expansion économique régionale, 7 mai 1982, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1244).

CRÉATION DE LA QU'APPELLE VALLEY INDIAN DEVELOPMENT AUTHORITY

Pendant que les ministères débattaient des modalités des permis, les bandes indiennes de la vallée de la Qu'Appelle prenaient des mesures pour mieux présenter leurs revendications d'une voix unifiée. Le 20 juin 1979, les chefs des huit bandes adoptent une résolution unanime en vue de former la QVIDA, avec le chef Roland Crowe de la bande de Piapot comme premier président de l'organisation. Les principales préoccupation que les membres de la QVIDA cherchent à régler sont les suivantes :

- des violations apparentes de leurs droits, y compris des droits fonciers issus de traité non respectés, des droits issus de traités et droits de riverains réduits, une détérioration de l'environnement visuel et de la qualité de l'eau, une perte de modes de subsistance, un déplacement des membres de la bande vers les centres urbains, des ressources inadéquates pour protéger les droits et développer l'économie des réserves, et, d'intérêt particulier pour la présente enquête, des dommages à la terre et aux améliorations causés par les décisions prises en matière de régulation du niveau d'eau; et
- le rôle futur des bandes de la vallée de la Qu'Appelle dans le maintien, le modelage et l'orientation de l'économie locale, dans l'utilisation des terres, dans la culture et l'histoire indiennes, et dans le régime des eaux.

Plus particulièrement, l'organisation entendait travailler vers un contrôle plus efficace des inondations et une meilleure qualité d'eau dans la vallée de la Qu'Appelle. Elle s'engageait aussi à documenter, à vérifier et à évaluer les antécédents de dommages par inondation des terres de réserve, et à tenter d'obtenir une compensation rétroactive pour ces dommages[363].

À cette fin, le 9 octobre 1980, le chef Crowe prévient Rabi Alam, directeur régional de la planification aux Affaires indiennes, que les bandes de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo ont l'intention d'annuler leurs résolutions de 1977. Il poursuit ainsi :

363 Qu'Appelle Valley Indian Development Authority, «Directional Plan 1979-1983», octobre 1979, p. 5-6 et 9 (Pièce 1 de la CRI).

[Traduction]
Étant donné ce qui précède, l'ARAP ne peut absolument pas continuer d'inonder les terres indiennes bordant la Qu'Appelle tant que cette affaire ne sera pas réglée. Le permis de l'ARAP serait sans utilité à cet égard. La Qu'Appelle Valley Indian Development Authority est l'organisme de négociation pour ces bandes[364].

À une réunion ultérieure entre les représentants de la QVIDA et l'équipe régionale de gestion des Affaires indiennes, le chef Crowe fait une autre déclaration :

[Traduction]
Le chef Crowe indique qu'avant que des terres indiennes soient cédées, un référendum est nécessaire. Cela n'a jamais été fait dans le cas des trois bandes de la Qu'Appelle qui ont permis à l'ARAP d'inonder leurs terres. En conséquence, ces trois bandes annulent maintenant les résolutions de leur conseil de bande. Même si la bande tient un référendum, elle n'a pas le droit de céder ses terres pour plus d'un an[365].

Le chef Crowe quantifie plus tard la demande en dommages à une somme forfaitaire de 10,5 millions de dollars, assortie de paiements annuels de 500 000 $ au titre du «bail d'inondation» devant être rajustés au taux d'inflation[366].

En apprenant du chef Crowe l'intention des trois bandes d'annuler leurs résolutions de 1977, Alam demande des renseignements. Markuson répond :

[Traduction]
J'aimerais faire remarquer que les trois bandes visées ont engagé leur propre avocat, R. Wellman, qui a négocié avec le MEER. *Lorsque nous avons participé à la rencontre avec M. Wellman, on nous a informé que le ministère devrait demeurer en dehors des négociations, car l'avocat pourrait mieux plaider en utilisant les pertes tangible et intangibles, alors que nous serions davantage enclins à n'utiliser que la valeur des terres. Par conséquent, le ministère ne s'est pas mêlé des négociations.* Wellman a obtenu les résolutions et l'entente, la Justice a examiné la proposition et le Conseil du Trésor a approuvé la dépense de 265 000 $.

364 Chef Roland Crowe, président, Qu'Appelle Valley Indian Development Authority, à Rabi Alam, directeur, Planification et examen, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 9 octobre 1980, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1202).

365 Qu'Appelle Valley Indian Development Authority, compte-rendu d'une réunion avec l'équipe régionale de gestion [des Affaires indiennes], 17 novembre 1980, dossier du MAINC E4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1209).

366 Note au dossier, M.R. Skelton, gestionnaire, Administration des terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 5 avril 1982, dossier de l'ARAP 928/7E4-2, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1243).

L'article 28 n'exige pas de permis puiqu'une lettre d'entente entre les deux ministres suffit[367].

Le 10 novembre 1980, la bande de Standing Buffalo adopte sa RCB d'annulation[368].

Quatre mois plus tard, les chefs de la QVIDA rencontrent Leask pour lui indiquer leurs plaintes concernant l'inondation de la vallée et pour implorer les Affaires indiennes de ne pas accorder de permis à l'ARAP. Leask fait remarquer ce qui suit :

> [Traduction]
> Ils étaient anxieux qu'aucun permis ne soit délivré au MEER relativement aux aménagements dans la vallée tant que de nouvelles discussions n'auraient pas eu lieu et je leur ai indiqué que je n'étais pas au courant d'une intention quelconque de notre part de délivrer des permis immédiatement et que nous voudrions appuyer la bande dans ses négociations si elle réussissait à les ouvrir de nouveau[369].

Cependant, il semble qu'un nouveau permis avait déjà été envoyé au ministère de l'Expansion économique régionale, bien qu'il ne soit pas clair si c'est le permis du 12 octobre 1979 qui a provoqué l'échange entre les sous-ministres adjoints Brown et Collinson ou s'il s'agit d'un autre projet de permis. Markuson fait observer à Alam :

> [Traduction]
> Je ne savais pas qu'un nouveau permis avait été envoyé au MEER. Je crois qu'ils sont justifiés d'inclure les inondations futures, car c'était le but même de l'ouvrage que de retenir et de laisser aller les eaux des crues.
>
> Si on examine l'ensemble du problème de la vallée, les bandes de la vallées sont peut-être fondées de poursuivre le gouvernement fédéral pour avoir laissé se faire des aménagements qui ont occasionné des inondations excessives des terres de réserve. D'autres ouvrage de régularisation sont visés. Je doute que l'affaire puisse se régler autrement.

---

367 A.H. Markuson, directeur, Terres et inscription, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Rabi Alam, directeur, Planification et examen, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 23 octobre 1980, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1204). Italiques ajoutés.

368 Bande de Standing Buffalo, résolution du conseil de bande, 10 novembre 1980, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1208).

369 J.D. Leask, directeur général, Réserves et fiducies, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à D.J. Singleton, directeur des Terres, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et E.M. Hobbs, directeur, Développement de l'économie et de l'emploi, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 12 mars 1982, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1234).

Vous avez reçu ma lettre du 8 février 1982, dans laquelle j'expose la situation comme je crois qu'elle a évolué. Je considère que les divers arpentages effectués par la QVIDA montrent que la majorité des inondations sont attribuables aux fortes précipitations et à des canaux nouvellement formés qui n'ont pas de lien avec les ouvrages de l'ARAP. L'autre facteur, je pense, qui a été bien documenté par la Qu'Appelle Valley Authority est le défrichage effectué en amont qui entraîne un écoulement plus rapide à certains moments.

C'est une chose de critiquer ce qui a été fait dans le passé, je crains que les bandes ne voient pas pour l'avenir comment elles seront le mieux en mesure de coordonner leurs intérêts avec ceux des autres pour la protection future de ces terres. Je suis d'accord que les propositions de la Qu'Appelle Authority n'étaient pas dans l'intérêt des bandes, de mon point de vue profane de l'aménagement, mais à moins qu'elles avancent des solutions de rechange, je crois que rien ne se produira à moins qu'une inondation grave survienne[370].

Dès le 10 février 1982, la bande de Pasqua avait, elle aussi, adopté une RCB d'annulation[371], mais W.F. Bernhardt, chef des Transactions foncières pour la Région de la Saskatchewan, avait fait savoir au Bureau de district qu'il n'y avait pas de mesure que l'on pourrait prendre concernant la résolution pour le moment[372]. Le 30 mars 1982, toutefois, Markuson finit par répondre au chef Lindsay Cyr de la bande de Pasqua :

[Traduction]

Vous êtes sans doute conscient que le ministère et le Conseil du Trésor ont approuvé la compensation découlant de la résolution de1977 de votre conseil de bande, telle que négociée pour vous par votre avocat, R. Wellman, avec l'ARAP.

Il n'était pas nécessaire d'avoir une cession pour aliéner les terres. Lorsqu'une loi du Parlement du Canada permet de prendre ou *d'utiliser* des terres ou un intérêt sur celles-ci sans le consentement du propriétaire, ce pouvoir peut, avec le consentement du gouverneur en conseil et, sous réserve des modalités pouvant être prescrites par le gouverneur en conseil, être exercé relativement à des terres dans une réserve ou à un droit sur celles-ci, (article 35 de la Loi sur les Indiens). L'article 9 de la Loi sur le

370 A.H. Markuson, directeur, Terres et inscription, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Rabi Alam, directeur, Planification et examen, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 25 mars 1982, dossier du MAINC E4320-06566 (Documents de la CRI, p. 1237-1238).

371 Bande de Pasqua, résolution du conseil de bande, 10 février 1982, dossier du MAINC E4320-06569 (Documents de la CRI, p. 1251). Lorsqu'il reçoit la résolution du conseil de bande de Pasqua, E.J. Belfry, surintendant de District, Réserves et fiducies, indique que la bande avait reçu les 100 000 $ prévus dans la résolution de 1977 et « a dépensé la totalité de la somme sauf 7 500 $ » : E.J. Belfry, surintendant de District, Réserves et fiducies, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à W.F. Bernhardt, chef, Transactions foncières, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 22 février 1982, dossier du MAINC E4320-06569 (Documents de la CRI, p. 1252).

372 W.F. Bernhardt, chef, Transactions foncières, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au gestionnaire, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 15 mars 1982, dossier du MAINC E4320-06569 (Documents de la CRI, p. 1235).

rétablissement agricole des Prairies accorde ce droit et, en compensation, des décrets ont été obtenus pour permettre la construction des ouvrages. En conséquence, votre Fonds de bande a été crédité des sommes que votre conseil de bande de l'époque avait négocié.

Nous avons l'obligation de croire que votre conseil de bande de l'époque parlait pour son peuple et qu'il avait accepté le règlement négocié selon ces modalités. *Il ne semble donc pas qu'il s'agisse d'un sujet qui peut être renégocié puisque l'affaire est conclue*[573].

Vers cette époque, la société Indian Consultant Enterprises publie un rapport intitulé «Past Damages Compensation Study» (Étude sur l'indemnisation pour dommages passés) qui avait été commandé par la QVIDA. Le rapport comprend un aperçu historique de l'occupation par les Indiens de la vallée de la Qu'Appelle, des transcriptions d'entrevues avec des résidents de la vallée, les études discutées précédemment sur a) le réseau hydrographique de la rivière Qu'Appelle et les ouvrages de régularisation, b) la dégradation des sols de la vallée, causée par les inondations, et c) les incidences des inondations sur la flore et la faune, et l'approche recommandée pour demander compensation pour ces dommages[574]. Au cours des mois qui suivent, les Affaires indiennes et le ministère des Affaires intergouvernementales de la Saskatchewan examinent le rapport et étudient ses répercussions[575]. Le sous-ministre associé Newton C. Steacy, du ministère provincial, demande si le rapport devait constituer simplement un document d'information pour justifier une revendication ou s'il s'agissait de la revendication elle-même, faisant remarquer que, dans le dernier cas, le fait de combiner les problèmes de transfert de propriété, de compensation et de développement économique dans le rapport faisait qu'il est difficile de distinguer les questions de compensation et de les traiter efficacement. Il recommande au président de la QVIDA, Eugene Anaquod, que la revendication soit présentée au ministère fédéral de la Justice et

573 A.H. Markuson, directeur, Terres et inscription, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Lindsay Cyr, chef, bande de Pasqua, 30 mars 1982, dossier du MAINC E4320-06569 (Documents de la CRI, p. 1241). Italiques ajoutés.

574 Indian Consultant Enterprises, «Past Damages Compensation Study», mars 1982 (Pièce 3 de la CRI).

575 A.H. Markuson, directeur, Terres et inscription, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Rabi Alam, directeur, Planification et examen, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 29 juin 1982, dossier du MAINC E4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1245-1247); Newton C. Steacy, sous-ministre associé, Affaires indiennes et autochtones, ministère des Affaires intergouvernementales, gouvernement de la Saskatchewan, 12 novembre 1982, dossier du MAINC E4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1248-1249).

au ministère provincial du Procureur général afin de déterminer si elle est fondée[376].

Éventuellement, au début de 1983, le chef Lindsay Cyr, président du sous-comité technique de la QVIDA, invite le directeur général Hill de l'ARAP à participer à une réunion afin de discuter du rapport. Hill refuse, se ralliant aux observations de Steacy à l'égard du rapport. Cependant, il déclare aussi :

> [Traduction]
> De plus, des règlements sont déjà intervenus dans les demandes en suspens découlant des activités de l'ARAP dans la vallée. Ainsi, la participation de l'ARAP à des réunions de cette nature n'aurait aucune utilité[377].

Le 1er septembre 1983, le directeur de la Planification et de l'examen, Alam, transmet le rapport à R.M. Connelly, directeur des Revendications particulières, dans le but de faire étudier les demandes de la QVIDA par le Bureau des revendications autochtones. Au nom de Connelly, l'analyste principal des revendications, Richard Berg, fait savoir à Alam que la QVIDA devrait d'abord prouver que sa revendication est recevable au sens de la politique des revendications particulières, c'est-à-dire que le ministère de la Justice devrait procéder à un examen complet des faits et donner son opinion à savoir si une obligation légale à l'endroit des bandes n'avait pas été respectée. Berg considère « qu'il est fort peu probable, par ailleurs, que le gouvernement accepte de rouvrir des négociations dans les cas où des règlements ont été conclus et où les dispositions des ententes ont été pleinement respectés[378]. »

Malgré le pessimisme de Berg, le nouveau président de la QVIDA, Henry Delorme, informe Connelly le 21 octobre 1983 que la QVIDA a l'intention de présenter le rapport de l'étude sur la compensation pour dommages passés et un mémoire afin de faire le point au Bureau des revendications autochtones concernant les plans futurs de la QVIDA[379]. Toutefois, Connelly indique au chef Delorme que le Bureau des revendications autochtones ne se mêle

376 Newton C. Steacy, sous-ministre associé, Affaires indiennes et autochtones, ministère des Affaires intergouvernementales, gouvernement de la Saskatchewan, 12 novembre 1982, dossier du MAINC E4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1248).

377 Harry M. Hill, directeur général, ARAP, ministère de l'Agriculture, au chef Lindsay Cyr, président, sous-comité technique de la QVIDA, 15 avril 1983, dossier du MAINC E4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1258).

378 Richard Berg, analyste principal des revendications, Direction générale des revendications particulières, Bureau des revendications autochtones, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Rabi Alam, directeur, Planification et examen, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 3 octobre 1983, dossier du MAINC BW8260/SK8552-C1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1273-1274).

379 Chef Henry Delorme, président, QVIDA, à R.M. Connelly, directeur des Revendications particulières, Bureau des revendications autochtones, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 21 octobre 1983, dossier du MAINC BW8260/SK8552-C1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1275).

ordinairement pas des revendications tant que la validité de la revendication de la bande n'a pas été établie, et il recommande que la QVIDA s'adresse aux représentants régionaux des Affaires indiennes[380].

Un an plus tard, après avoir examiné l'étude sur la compensation pour dommages passés, Ian B. Cowie du Secrétariat aux affaires indiennes et autochtones de la Saskatchewan décline la responsabilité provinciale pour les dommages occasionnés aux réserves par les inondations, indiquant au chef Cyr que « [l]e fait que le gouvernement fédéral a payé une compensation aux bandes indiennes pour les dommages par inondation crée un précédent qui sert à indiquer que toute autre compensation est de compétence fédérale. » Par ailleurs, Cowie suggère aux bandes de travailler en collaboration avec les gouvernements provincial et fédéral au développement économique de la région et à mettre en application des améliorations aux transferts de propriété dans la vallée de la rivière Qu'Appelle[381].

En octobre 1984, les conseils de deux des bandes de l'est de la vallée de la Qu'Appelle –Kahkewistahaw et Sakimay – adoptent des résolutions afin de présenter des revendications particulières pour dommages et pertes de terres de réserve causés par les inondations associées aux barrages des lacs Round et Crooked[382]. En février suivant, Anita Gordon de la Federation of Saskatchewan Indian Nations prévient le directeur Hill de l'ARAP que les quatre bandes de l'est ont demandé l'aide de la Federation. Dans le cadre de l'examen de cette question par la Federation, Gordon demande à Hill « ce qui autorisait l'ARAP à construire en 1941 les barrages du lac Crooked et du lac Round[383]. »

La réponse de Hill est intéressante, tant pour les fondements sur lesquels l'ARAP prétend avoir été autorisée à construire les deux barrages, que pour les fondements qu'elle n'invoque pas. Hill indique les clauses pertinentes du Traité 4 ainsi que l'article 9 de la *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies* comme autorisations pour l'ARAP de construire les barrages, mais il

380 R.M. Connelly, directeur des Revendications particulières, Bureau des revendications autochtones, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Henry Delorme, président, QVIDA, 7 novembre 1983, dossier du MAINC BW8260/SK8552-C1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1276-1277).

381 Ian B. Cowie, secrétaire aux Affaires indiennes et autochtones, gouvernement de la Saskatchewan, au chef Lindsay Cyr, QVIDA, 4 septembre 1984, dossier du MAINC E4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1278).

382 Bande de Kahkewistahaw, résolution du conseil de bande, 12 octobre 1984, dossier du MAINC E4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1281); bande de Sakimay, résolution du conseil de bande, 17 octobre 1984, dossier du MAINC E4320-9, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1282).

383 Anita Gordon, directrice de la recherche, Droits indiens et recherche sur les traités, Federation of Saskatchewan Indian Nations, à H.M. Hill, directeur général, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 20 février 1985, dossier de l'ARAP 928/7R1-11, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1283).

ne fait pas mention d'une autorisation donnée par les bandes ou par les Affaires indiennes en vertu de la *Loi sur les Indiens*[384].

À l'automne 1985, alors que l'ARAP envisage des réparations au barrage du lac Crooked, l'ingénieur de projet de l'ARAP Donald Forsythe et le représentant principal des Terres Frank Luchinski rencontrent des représentants des bandes de l'est pour discuter du projet. Lorsque Forsythe déclare qu'il n'a pas le pouvoir de discuter de tous les aspects des barrages, le président de la QVIDA, Lindsay Cyr, invite Hill à une réunion pour traiter de certaines préoccupations avant que les bandes acceptent de permettre à l'ARAP de procéder aux «rénovations»[385]. Toutefois, Hill refuse encore une fois la rencontre :

> [Traduction]
> Il semble d'après votre lettre que la demande de réunion a trait à des préoccupations autres que la question spécifique de notre demande de permission d'accéder à une réserve en particulier pour effectuer des inspections sur un barrage existant. À ce chapitre, vous vous souviendrez de la lettre que nous vous avons fait parvenir le 15 avril 1983, qui expose clairement la position de l'ARAP concernant le règlement des demandes. Pour ce qui est des préoccupations mentionnées dans votre lettre, nous nous permettons de vous suggérer qu'une réunion avec l'ARAP n'est pas le lieu approprié pour faire entendre ces préoccupations et les résoudre. Pour les raisons qui précèdent, l'ARAP prend pour position qu'elle n'a pas le pouvoir d'entreprendre des discussions ou des négociations avec votre association sur des questions qui se prêteraient à des discussions avec des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En conséquence, l'ARAP ne participera pas à la réunion prévue le 18 septembre 1985.
>
> L'ARAP, à des fins purement techniques et d'entretien, a besoin d'un droit d'accès à la réserve de Cowessess afin d'inspecter l'ouvrage existant sur le lac Crooked. Nous aimerions que le chef Delorme et son conseil fournisse à l'ARAP le permis requis au moyen d'une résolution du conseil de bande à ces fins. Les représentants de mon service sont disposés à rencontrer le chef Delorme et son conseil, à leur convenance, pour exposer nos besoins et pour négocier une compensation si nécessaire[386].

Le chef Cyr est déçu de cette réponse :

---

384 Harry M. Hill, directeur général, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à Anita Gordon, directrice de la recherche, Droits indiens et recherche sur les traités, Federation of Saskatchewan Indian Nations, 23 avril 1985, dossier de l'ARAP 928/7R1-11, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 1292-1293).

385 Chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, à Harry M. Hill, directeur général, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, 9 septembre 1985, dossier du MAINC E4320-9, vol. E4 (Documents de la CRI, p. 1298).

386 Harry M. Hill, directeur général, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, au chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, 11 septembre 1985, dossier du MAINC E4320-9, vol. E4 (Documents de la CRI, p. 1299-1300).

[Traduction]
En examinant l'histoire récente des réunions entre les bandes indiennes et l'ARAP, je constate que votre ministère a déployé des efforts considérables pour obtenir le droit d'inonder les réserves de Pasqua, Muscowpetung et Piapot (vers 1976). Il est regrettable que des mesures similaires ne puissent être prises pour négocier et régler les actuelles questions et préoccupations importantes des bandes.

Après discussion avec le chef Delorme, cette situation laisse aux bandes peu d'avenues sauf de poursuivre la voie juridique. Éventuellement, les problèmes seront réglés, toutefois, nos tentatives pour créer une relation de travail en vu de résoudre nos préoccupations seront retardées.

J'ai une question pour vous : puisque vous dites que vous n'avez «pas pas le pouvoir d'entreprendre des discussions ou des négociations avec [les bandes]», comment comptez-vous obtenir la permission légale d'entrer dans les réserves sans la permission des bandes? Vous savez que deux de vos barrages sont situés dans des réserves et que la façon dont l'accès aux terres indiennes a été obtenu fait l'objet de recherches présentement. Les bandes établiront leur position juridique à ce chapitre très bientôt. Leurs droits légaux relativement aux terres et le processus par lequel on a obtenu accès aux terres et acquis ces terres en vertu de la Loi sur les Indiens devront être revus.

Compte tenu des faits qui précèdent, vous pouvez comprendre l'intérêt de la QVIDA à tenter de résoudre cette question qui traîne depuis les années 1940; en conséquence, la QVIDA demeurera ouverte aux ministères responsables pour discussions et règlement[387].

En réponse à la demande du chef Cyr concernant la façon dont l'ARAP prévoit obtenir accès aux terres sans la permission des bandes, Hill déclare le 29 octobre 1985 :

[Traduction]
Nous sommes d'avis dans la présente affaire que des règlements ont été conclus dans toutes les demandes en suspens pour les dommages découlant des inondations attribuables aux activités de construction de l'ARAP dans la vallée de la Qu'Appelle. Étant donné vos demandes continues de négocier d'autres questions et préoccupations avec l'ARAP, il semble que nos positions respectives dans ces affaires ne soient pas conciliables.

En outre, puis-je vous aviser que notre service d'ingénierie, après avoir réévalué toutes les données techniques disponibles concernant l'ouvrage, a déterminé que le projet du lac Crooked n'a pas à être mis en oeuvre pour le moment. Par conséquent, la demande de droit d'accès datée du 10 juillet 1985 et présentée au chef Henry Delorme et au conseil de bande de Cowessess est par les présentes retirée. *Par ailleurs, étant donné que l'ouvrage lui-même n'est pas situé sur des terres de*

387 Chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, à Harry M. Hill, directeur général, ARAP, ministère de l'Agriculture, 23 septembre 1985, dossier du MAINC E4320-9, vol. E4 (Documents de la CRI, p. 1301-1302).

réserve, les travaux éventuels de réparation seront effectués sur des terres relevant de la compétence du Canada (ARAP)[388].

Cette réponse suscite de la controverse tant à la QVIDA qu'aux Affaires indiennes, les deux organismes estimant qu'au moins l'extrémité sud du barrage du lac Crooked se situe dans la réserve de Cowessess[389]. La réponse du chef Cyr ne tarde pas :

[Traduction]

1. Notre position officielle est que des règlements *n'ont pas* été conclus relativement aux demandes en dommages pour les inondations découlant des activités de construction de l'ARAP dans la vallée de la Qu'Appelle. Nous sommes en fait en train de présenter une revendication au « Bureau des revendications autochtones » pour les terres endommagées et aliénées à la suite des inondations en question.
   Nous ne voulons pas que votre ministère lance de nouvelles initiatives tant que cette affaire n'aura pas été entièrement résolue.
2. Nous contestons en outre votre affirmation que l'ouvrage du lac Crooked n'est pas situé sur des terres de réserve. Nous affirmons que l'ouvrage se trouve dans la réserve de Cowessess et ne peut donc être modifié sans le consentement du conseil de bande[390].

A.J. Gross, devenu directeur des Réserves et fiducies pour la Région de la Saskatchewan aux Affaires indiennes, exige lui aussi des précisions de Hill[391]. Hill répond que les parties du barrage situées sur le lit de la rivière Qu'Appelle appartiennent à la province de la Saskatchewan à titre de propriétaire du lit de la rivière. Il fournit aussi à Gross des copies de la documentation illustrant que l'ARAP a payé les zones de barrage dans les réserves de Cowessess et Ochapowace, mais que, sur les conseils du ministère de la Justice, les titres n'ont jamais été transférés au ministre de l'Agriculture[392].

388 Harry M. Hill, directeur général, ARAP, ministère de l'Agriculture, au chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, 29 octobre 1985, dossier du MAINC E4320-9, vol. 4 (Documents de la CRI, p. 1303). Italiques ajoutés.

389 Lloyd J. Sparvier, agent de gestion des terres, District de Yorkton, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à A.J. Gross, directeur, Réserves et fiducies, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 16 novembre 1985, dossier du MAINC E4025-6-361 (Documents de la CRI, p. 1304).

390 Chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, à Harry M. Hill, directeur général, ARAP, ministère de l'Agriculture, 21 novembre 1985, dossier du MAINC E4320-9, vol. E4 (Documents de la CRI, p. 1305).

391 A.J. Gross, directeur, Réserves et fiducies, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Harry M. Hill, directeur général, ARAP, ministère de l'Agriculture, 21 novembre 1985, dossier du MAINC E4320-9, vol. E4 (Documents de la CRI, p. 1307).

392 Harry M. Hill, directeur général, ARAP, ministère de l'Agriculture, à A.J. Gross, directeur, Réserves et fiducies, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 18 décembre 1985, dossier du MAINC E4025-6-361 (Documents de la CRI, p. 1309-1310).

Dès lors, la QVIDA est avisée par ses avocats que ses revendications font face à un problème de prescription et que des mesures doivent être prises immédiatement pour présenter une demande au gouvernement fédéral[393]. Un exposé historique et juridique de la revendication intitulé «Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim» («Revendication territoriale de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority») est rédigé au nom de la QVIDA par la société 116782 Canada Ltd[394]. Au moins sept des bandes adoptent des nouvelles RCB approuvant la présentation de la «revendication particulière pour compensation à l'égard de l'aliénation et de l'inondation illégales» des réserves[395]. L'élément le plus important à l'époque, cependant, réside peut-être dans le fait que la QVIDA a éprouvé des difficultés financières et a été forcée de demander des fonds additionnels pour faire valoir ses revendications[396]. Le ministre McKnight des Affaires indiennes fait savoir au chef Cyr que, même si la QVIDA a reçu une financement direct considérable dans le passé et pourrait recevoir des fonds additionnels du bureau régional des Affaires indiennes en attendant que la revendication soit acceptée pour négociation, elle devrait chercher d'autres sources de financement, comme les bandes elles-mêmes ou auprès d'autres organismes touchant déjà un financement gouvernemental[397].

Dès le 1er octobre 1986, la QVIDA avait fourni aux Affaires indiennes les documents historiques à l'appui de sa revendication et Berg demande à ce que soit rédigé un résumé de la documentation avant de faire parvenir la

393 Chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, à David Crombie, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 27 mai 1986, dossier du MAINC BW8260/SK8552-C1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1324).

394 116782 Canada Ltd., «Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Land Claim,» 14 avril 1986 (Pièce 5 de la CRI).

395 Bande de Pasqua, résolution du conseil de bande, 1er mai 1986, dossier du MAINC E4320-9, vol. 6 (Documents de la CRI, p. 1318); bande de Ochapowace, résolution du conseil de bande, non datée [vers le 1er mai 1986], dossier du MAINC E4320-9, vol. 6 (Documents de la CRI, p. 1319); bande de Kahkewistahaw, résolution du conseil de bande, 6 mai 1986, dossier du MAINC E4320-9, vol. 6 (Documents de la CRI, p. 1320); bande de Cowessess, résolution du conseil de bande, 8 mai 1986, dossier du MAINC E4320-9, vol. 6 (Documents de la CRI, p. 1321); bande de Muscowpetung, résolution du conseil de bande, 22 mai 1986, dossier du MAINC E4320-9, vol. 6 (Documents de la CRI, p. 1322); bande de Piapot, résolution du conseil de bande, 27 mai 1986, dossier du MAINC E4320-9, vol. 6 (Documents de la CRI, p. 1323); bande de Sakimay, résolution du conseil de bande, 12 juin 1986, dossier du MAINC E4025-6-364 (Documents de la CRI, p. 1325).

396 A.J. Gross, directeur, Réserves et fiducies, Région de la Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, 26 mars 1986, dossier du MAINC E4320-9, vol. 6 (Documents de la CRI, p. 1317); chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, à David Crombie, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 27 mai 1986, dossier du MAINC BW8260/SK8552-C1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1324); Rodney Soonias, avocats et procureurs, à Bill McKnight, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 11 juillet 1986, dossier du MAINC BW8260/SK8552-C1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1326); compte-rendu de réunion de la QVIDA, 21 août 1986, dossier du MAINC BW8260/SK8552-C1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1327-1329); chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, à Rem Westland, directeur général des Revendications particulières, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 18 janvier 1988 (Documents de la CRI, p. 1340-1344).

397 Bill McKnight, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, 16 octobre 1986, dossier du MAINC E-4320-9, vol. 6 (Documents de la CRI, p. 1334-1336).

revendication au ministère de la Justice pour examen juridique[398]. Un an plus tard, le processus d'examen de la revendication va bon train, mais les résultats ne sont pas favorables aux bandes. Pour ce qui est des trois bandes de l'ouest qui ont participé au règlement de 1977, l'analyste principale des revendications p.int., Barbara Wilgress, fait les remarques suivantes concernant le travail fait par Caligiuri de l'ARAP :

[Traduction]

A. M. Caligiuri de l'ARAP a exposé les critères suivants utilisés par l'ARAP pour calculer *en 1977* la compensation payée aux trois bandes à cette époque :
   1. Les revenus perdus (qui auraient pu être maintenus si les terres n'avaient pas été inondées).
   2. Les revenus dus «pour toujours» (comme si les terres étaient données à bail «pour toujours»).
   3. Le retard à verser le paiement.

B. Il a indiqué que les évaluations des terres en 1941 avaient été faites par un ingénieur de l'ARAP, et que la valeur en dollars par acre payée en compensation par l'ARAP à des non-Indiens avait été établie par lui. L'évaluation de l'ingénieur avait servi de base, ou de première étape, dans le calcul en 1977 de ce qui devait être payé aux Indiens. Il est arrivé à environ 17 000 $ *Les trois bandes avaient donc reçu une somme considérablement généreuse en règlement*[399].

Trois semaines plus tard, Wilgress informe le chef Cyr que « [l]e dossier des événements touchant les compensations déjà payées est tel que M. Westland doute fortement que la revendication de la QVIDA soit assez solide pour justifier une présentation au ministère de la Justice[400]. »

Enfin, en novembre 1992, après trois ans d'inactivité dans la revendication, Carol Cosco des Revendications particulières-Ouest, fait savoir au chef Cyr que le dossier de la QVIDA va être fermé, quitte à le rouvrir lorsque la QVIDA sera prête à présenter de nouveau sa revendication[401]. Rien ne montre

398 Richard Berg, analyste principal des revendications, Direction générale des revendications particulières, Bureau des revendications autochtones, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, 1er octobre 1986 (Documents de la CRI, p. 1332-1333).

399 Note au dossier, Barbara Wilgress, analyste principale des revendications p. int./négociatrice adjointe, Direction générale des revendications particulières, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 22 décembre 1987, dossier du MAINC BWR260/SRR552-C1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1357). Il est à noter que la mention des évaluations des terres faites en 1941 «par un ingénieur de l'ARAP» renvoie de toute évidence à Fetterly, qui, c'est bien clair *n'était pas* de l'ARAP.

400 Barbara Wilgress, analyste principale des revendications p. int./négociatrice adjointe, direction générale des revendications particulières, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, 18 janvier 1988, dossier du MAINC BWR260/SRR552-C1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1337).

401 Carol J. Cosco, analyste des revendications, Revendications particulières-Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Lindsay Cyr, président, QVIDA, 5 novembre 1992, dossier du MAINC BWR260/SRR552-C1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1349).

que d'autres progrès aient été accomplis dans cette revendication jusqu'à ce que la QVIDA décide de demander à la Commission, en septembre 1994, d'entreprendre la présente enquête[402].

Passons maintenant aux questions juridiques découlant de la présente enquête à la lumière du contexte historique exposé précédemment.

402 Matthew Bellegarde, agent de développement des revendications et des politiques, Federation of Saskatchewan Indian Nations, à Kim Fullerton, conseillère juridique de la Commission des revendications des Indiens, 11 octobre 1994, accompagnée d'un compte rendu de décision de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority, 12 septembre 1994, concernant une demande du chef Mel Isnana, Standing Buffalo, du chef Todd Peigan, Pasqua, du chef Eugene Anaquod, Muscowpetung, et du chef Joe Fourhorns, Piapot, pour que la Commission des revendications des Indiens enquête sur le rejet par le Canada de la revendication de la QVIDA; Angela Delorme, secrétaire générale, conseil tribal de Yorkton, à Kim Fullerton, conseillère juridique de la Commission des revendications des Indiens, 26 octobre 1994, accompagnée d'un compte rendu de décision de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority, 12 septembre 1994, concernant une demande du chef Louis Taypotat, Kahkewistahaw, du chef Denton George, Ochapowace, du chef Terry Lavallee, Cowessess, et du chef Lindsay Kaye, Sakimay, pour que la Commission des revendications des Indiens enquête sur le rejet par le Canada de la revendication de la QVIDA.

PARTIE III

QUESTIONS

La grande question dont est saisie la Commission des revendications des Indiens dans la présente enquête consiste à déterminer si les revendications des Premières Nations de la QVIDA intéressées révèlent un manquement de la Couronne à ses «obligations légales» envers les Premières Nations, au sens de la Politique des revendications particulières. En répondant à cette question, la Commission doit établir si, d'après la preuve et les mémoires, le Canada était fondé de rejeter les revendications.

Le Canada et les Premières Nations de la QVIDA intéressées ont convenu que, pour évaluer comme il se doit les revendications, la Commission doit examiner les cinq questions suivantes :

1. La Couronne pouvait-elle autoriser l'ARAP en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens*de 1927 à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder? Dans l'affirmative, l'ARAP a-t-elle obtenu cette autorisation? Dans la négative, le Canada a-t-il manqué à ses obligations de fiduciaire envers les Premières Nations de la QVIDA en n'obtenant pas l'autorisation nécessaire aux termes de la Loi?

2. Si le Canada pouvait et a effectivement autorisé comme il se doit l'ARAP, en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder, est-ce que la Couronne avait tout de même l'obligation de fiduciaire de consulter les Premières Nations de la QVIDA ou de tenir compte autrement de leurs intérêts avant de procéder?

3. Les modalités du Traité 4 empêchaient-elles la Couronne d'invoquer l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 ou exigeaient-elles autrement d'obtenir le consentement des Premières Nations de la QVIDA pour autoriser l'ARAP à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder?

4. Les résolutions du conseil de bande signées par les Premières Nations de Pasqua, Standing Buffalo et Muscowpetung dans les années 1970 ont-elles vraiment dégagé la Couronne et l'ARAP de toutes demandes passées, présentes et futures pour les

dommages causés par l'ouvrage de régularisation du lac Echo construit dans les années 1940?

5. Les Premières Nations de la QVIDA ayant des réserves adjacentes ou situées des deux côtés de la rivière Qu'Appelle et des lacs avaient-elles en common law des droits de riverains, y compris des droits sur le lit de la rivière? Dans l'affirmative, la Couronne avait-elle l'obligation de veiller à ce que ces droits soient protégés sous le régime de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest* (1894) et de la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*, et d'agir dans l'intérêt des Premières Nations si ces droits risquaient d'être affectés? En outre, la Couronne a-t-elle agi dans l'intérêt des Premières Nations de la QVIDA lorsqu'elle a autorisé l'ARAP à construire des ouvrages de régularisation qui modifiaient les droits de riverains des Premières Nations et ont occasionné les pertes qui ont suivi?

La Commission examinera maintenant chacune de ces questions à tour de rôle.

PARTIE IV

ANALYSE

QUESTION 1 ARTICLE 34 DE LA *LOI SUR LES INDIENS* DE 1927

La Couronne pouvait-elle autoriser l'ARAP en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder? Dans l'affirmative, l'ARAP a-t-elle obtenu cette autorisation? Dans la négative, le Canada a-t-il manqué à ses obligations de fiduciaire envers les Premières Nations de la QVIDA en n'obtenant pas l'autorisation nécessaire aux termes de la Loi?

Les prémisses fondamentales de la position du Canada à ce chapitre sont de deux ordres : premièrement que, aux termes de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, le surintendant général des Affaires indiennes ou son délégué pouvait autoriser l'ARAP à ériger des ouvrages de régularisation sur la rivière Qu'Appelle et ainsi inonder les terres indiennes, et, deuxièmement, que le surintendant général des Affaires indiennes ou son délégué ont effectivement délivré cette autorisation à l'ARAP. La QVIDA adopte le point de vue opposé sur chaque point.

Avant d'examiner l'article 34, il est important de faire remarquer que, en 1941, les autres façons dont le Canada aurait pu obtenir le titre en fief simple ou un droit moindre sur des terres de réserve en vue de les inonder se trouvaient aux articles 48 et 51 de la *Loi sur les Indiens* de 1927. L'article 48 contenait les dispositions d'expropriation :

> **48.** Nulle portion d'une réserve ne peut être expropriée pour les besoins d'un chemin de fer, d'une route, d'un ouvrage public ou d'un ouvrage destiné à quelque utilité publique *sans le consentement du gouverneur en son conseil*, mais toute compagnie ou autorité municipale ou locale possédant le pouvoir conféré par une loi, soit fédérale soit provinciale d'exproprier ou utiliser des terrains ou quelque intérêt dans des terres, sans le consentement du propriétaire, peut, *avec le consentement du gouverneur en son conseil, comme susdit*, et subordonnément aux termes et condi-

tions imposés par ce consentement, exercer ce pouvoir conféré par une loi à l'égard de toute réserve ou partie d'une réserve[403].

Les exigences touchant les cessions apparaissaient à l'article 51 :

> **51.** Sauf dispositions contraires de la présente Partie, nulle cession ou rétrocession d'une réserve ou d'une partie de réserve à l'usage d'une bande, ou d'un Indien en particulier, n'est valide ni obligatoire, *à moins que la cession ou rétrocession ne soit ratifiée par la majorité des hommes de la bande qui ont vingt et un ans révolus*, et ce à une assemblée ou à un conseil de la bande convoqué pour en délibérer conformément aux usages de la bande, et tenu en présence du surintendant général, ou d'un fonctionnaire régulièrement autorisé par le gouverneur en son conseil ou par le surintendant général à y assister.
>
> 2. Nul Indien ne peut voter ni assister à ce conseil, à moins de résider habituellement dans ou près de la réserve en question, ou d'y avoir un intérêt.
>
> 3. Le fait que la cession ou rétrocession a été consentie par la bande, à ce conseil ou à cette assemblée, doit être attesté sous serment par le surintendant général ou par le fonctionnaire qu'il a autorisé à assister à ce conseil ou à cette assemblée, et par l'un des chefs ou des anciens qui y a assisté et y a droit de vote, devant toute personne autorisée à faire prêter serment et ayant juridiction dans l'endroit où le serment est prêté.
>
> 4. Après que ce consentement a été ainsi attesté, comme susdit, *la cession ou rétrocession est soumise au gouverneur en son conseil, pour qu'il l'accepte ou la refuse*[404].

On constatera d'après les parties en italique de ces articles qu'une expropriation nécessite le consentement du gouverneur en conseil et qu'une cession nécessite les consentements tant du gouverneur en conseil que de la bande. Le Canada a reconnu tôt au cours des séances de planification qui ont précédé l'enquête que les faits de la présente affaire ne confirment ni une expropriation ni qu'une cession a été consentie pour les réserves en question[405]. Il est donc nécessaire pour la Commission de voir si l'article 34 constituait un moyen valide pour autoriser l'ARAP à inonder les terres indiennes et, le cas échéant, si une autorisation en vertu de l'article 34 a, dans les faits, été accordée.

Interprétation de l'article 34

Texte de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 :

403 *Loi des Indiens*, LRC 1927, c. 98, article 48. Italiques ajoutés.
404 *Loi des Indiens*, LRC 1927, c. 98, article 51. Italiques ajoutés.
405 Commission des revendications des Indiens, «Summary, Indian Claims Commission [4th] Planning Conference, Qu'Appelle Valley Indian Development Authority», 3 avril 1996, p. 5.

> **34.** Nul individu, ou Indien autre qu'un Indien de la bande ne peut, *sans l'autorisation du surintendant général*, résider ou chasser sur une terre ou sur un marais, ni l'occuper non plus qu'en faire usage, ni résider sur un chemin ou une réserve de chemin, ni l'occuper, dans les limites d'une réserve appartenant à cette bande ou occupée par elle.
>
> 2. Tous actes, baux, contrats, conventions ou titres quelconques passés ou consentis par un Indien, et paraissant permettre à des personnes ou à des Indiens autres que ceux de la bande, de résider ou de chasser dans la réserve, ou d'en occuper quelque portion ou d'en avoir usage, sont nuls et non avenus[406].

Dans leurs mémoires, les parties ont abordé les questions suivantes qui découlent de leurs interprétations divergentes de l'article 34 :

- L'ARAP est-elle une « personne » au sens de l'article 34?
- L'article 34 permet-il l'occupation ou l'usage de terres de réserve en vue de les inonder?

Compte tenu des conclusions de la Commission concernant cette dernière question, nous n'estimons pas nécessaire de répondre à la question de savoir si l'ARAP est une « personne » au sens de l'article 34.

Pour ce qui est de savoir si l'article 34 permet l'occupation ou l'utilisation de terres de réserve en vue de les inonder, cet exposé simple du problème donne une impression trompeuse de la complexité de sa substance. La première question que ce problème soulève est de déterminer si l'article 34 est censé constituer une disposition qui ***permet*** ou qui ***habilite***, ou si elle a simplement pour but d'***interdire*** la violation du droit de propriété. Si on présume que l'article 34 ***est vraiment*** une disposition habilitante, la deuxième question consiste à déterminer si l'occupation ou l'utilisation des terres de réserve en vue de les inonder représente une disposition des terres de réserve qui dépasse de toute façon la portée de l'article 34.

Permission ou prohibition

Les Premières Nations de la QVIDA font valoir que l'article 34 avait pour objet fondamental d'interdire les intrusions de non membres d'une bande sur des terres de réserve appartenant à cette bande. La façon dont un non membre pouvait éviter de violer un droit de propriété lorsqu'il se trouvait dans une réserve consistait à s'y trouver avec l'autorisation du surintendant général, puisque l'article 34 prévoit que nul ne peut résider ou chasser sur

406 *Loi des Indiens*, LRC 1927, c. 98, article 34. Italiques ajoutés.

une terre de réserve, l'occuper ou en faire usage «*sans* l'autorisation du surintendant général». Par ailleurs, puisque l'article est formulé à la forme négative, le droit positif d'être dans la réserve, selon les Premières Nations, doit être trouvé dans d'autres articles de la Loi. Comme leur avocat l'indiquait :

> [Traduction]
> L'article 34 *interdit* l'intrusion, il ne *permet* pas l'intrusion. Pour éviter de violer le droit de propriété, une personne, sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, celle de 1927, devait obtenir l'autorisation de se trouver dans la réserve et cela, en vertu d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Autrement dit, on ne cherche pas dans l'article 34 la permission de s'introduire dans la réserve, on cherche ailleurs dans la Loi les autorisations nécessaires pour se trouver sur les terres.
>
> L'article 34 prévoit que si vous n'avez pas l'autorisation du surintendant général, nulle personne autre qu'un Indien membre de la bande ne peut résider dans la réserve ou utiliser ou occuper la réserve. Les personnes recevant ce genre d'autorisation du surintendant général devront invoquer d'autres dispositions de la Loi, plutôt que l'article 34[497].

Le Canada fait valoir que l'article 34 constituait une disposition *habilitante* prévoyant une source distincte d'autorisation pour les non membres d'une bande de se trouver dans la réserve de la bande.

En dernière analyse, cependant, nous ne croyons pas nécessaire que la Commission décide dans le cadre de la présente enquête si l'article 34 constitue une disposition habilitante indépendante. On le verra, le conseiller juridique du Canada fait valoir que l'article 34 est le prédécesseur de l'actuel paragraphe 28(2) et devrait être interprété en fonction de la jurisprudence qui a déterminé la signification et la portée de la disposition ultérieure. Sans statuer sur la question, nous sommes disposé à présumer pour le moment que l'article 34, comme le paragraphe 28(3), est une disposition habilitante aux fins de déterminer si le Canada était justifié d'autoriser l'ARAP à utiliser et à occuper des terres de réserve dans la vallée de la Qu'Appelle aux fins de les inonder.

Nature de la disposition en faveur de l'ARAP

Les Premières Nations de la QVIDA font valoir que, même si l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 conférait au Canada une base indépendant pour autoriser l'empiétement sur les réserves indiennes, le Parlement ne voulait

497 Transcription, 26 juin 1997, p. 68 (David Knoll). Italiques ajoutés.

pas permettre que soit autorisée une inondation «permanente» en vertu de cette disposition :

> [Traduction]
> ... nous estimons que l'inondation des terres de réserve n'est pas le genre d'occupation et d'utilisation des terres de réserve prévues à l'article 34. On ne peut procéder à l'inondation permanente et à l'aliénation des terres de réserve en appliquant la règle *ejusdem generis* à partir du texte particulier de l'article 34. Les genres d'utilisations des terres prévues à l'article 34 («résider ou chasser», «l'occuper non plus qu'en faire usage», «sur une terre ou sur un marais», «sur un chemin»), sont de nature transitoire ou du moins non permanentes. En contrepartie, l'inondation de certaines terres de réserve semble être permanente. Les réserves inondées ne peuvent être utilisées par les Premières Nations. Elles ont effectivement été retirées de leurs assise foncière comme si elles avaient été aliénées à une tierce partie privée par l'entremise des dispositions touchant la cession ou l'expropriation. En conséquence, les requérantes font valoir que l'article 34 ne prévoit pas l'aliénation permanente de terres et que si l'on devait permettre légalement cette aliénation permanente, il faudrait que cela soit conformément aux dispositions en matière de cession ou d'expropriation de la *Loi* de 1927 et non en vertu de l'article 34[408].

Pour sa part, le Canada prétend que l'inondation des terres de réserve dans le présent cas ne constituait pas une aliénation permanente exigeant une expropriation ou une cession. En adoptant cette position, le Canada se fonde sur les motifs de la Cour suprême du Canada dans *Bande indienne des Opetchesabt c. Canada*[409], une décision rendue le 22 mai 1997, peu de temps après que les Premières Nations dans la présente affaire aient présenté leur mémoire écrit.

Dans *Opetchesabt*, la Couronne avait en 1959, avec le consentement du conseil de bande, accordé à la British Columbia Hydro and Power Authority (Hydro) un droit de passage pour une ligne de transmission à travers la réserve de la bande pour transporter de l'électricité à des consommateurs se trouvant hors de la réserve. L'entente prévoyait que l'emprise aurait une largeur de 150 pieds sur plus de 7,87 acres de la réserve (environ 2,5 % de l'assise foncière de la réserve) «pendant la période où le droit de passage est requis pour les fins» d'une ligne de transmission d'énergie. La contrepartie totale payée à la bande était une somme de 125 $ l'acre pour les terres visées par l'emprise. Rien ne montre que la bande ait reçu moins que la juste valeur marchande.

408 Mémoire des Premières Nations de la QVIDA, 5 mai 1997, p. 46.
409 *Bande indienne des Opetchesabt c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161).

Le droit de passage était accordé au moyen d'un permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* :

> **28(2)** Le Ministre peut, au moyen d'un permis par écrit, autoriser toute personne, pour une période d'au plus un an, ou, avec le consentement du conseil de la bande, pour toute période plus longue, à occuper ou utiliser une réserve, ou à résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

Le permis donnait à Hydro «le droit de construire, d'exploiter et d'entretenir une ligne de transmission d'énergie électrique», et le droit exclusif d'occuper les portions de la surface de la réserve où étaient installés les pylônes et la partie de l'espace aérien que traversaient les fils. La bande conservait le droit d'utiliser et d'occuper le reste de «l'emprise», sous réserve de restrictions spécifiques. Il est à remarquer que le droit de passage n'a été accordé qu'après de longues négociations entre Hydro, la Couronne et la bande, lesquelles ont donné lieu «à diverses propositions et contre-propositions, notamment le paiement d'un loyer annuel pour une période de 20 ans, la fourniture gratuite d'électricité aux membres de la Bande, la présentation de diverses offres établies suivant une valeur à l'acre, et l'expropriation des terres en vertu de l'art. 35 de la *Loi sur les Indiens*[410].»

> À la fin des années 1980, la bande choisit de développer sa réserve, les améliorations proposées devant comprendre une route privée, une route d'accès à un réservoir et un fossé de drainage situé à l'intérieur du droit de passage d'Hydro. Cette dernière offre de consentir à la construction sous réserve, notamment, que la bande accepte d'assumer la responsabilité de toute perte d'alimentation subie par des tiers, qu'elle respecte les préoccupations d'Hydro en matière de sécurité et de construction, et qu'elle ne gêne pas l'utilisation du droit de passage par Hydro[411].

En 1992, la bande a demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique de déclarer le permis nul et inopérant, faisant valoir que le paragraphe 28(2) n'autorisait pas la Couronne à concéder, pour une période indéterminée, un droit de passage relativement à des lignes de transmission d'énergie au-dessus de la réserve. Les mesures de redressement sollicitées comprenaient aussi une ordonnance de mise en possession des terres visées par le droit de passage et des dommages-intérêts pour atteinte au droit

410 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 3 (juge Major).
411 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 6 (per Major J).

de propriété. Le juge Lander a accueilli la demande, mais la Cour d'appel a annulé le jugement, statuant que le paragraphe 28(2) permettait d'accorder des droits pour des périodes qui ne sont pas censées prendre fin à une date déterminée.

La Cour suprême du Canada a renversé l'appel, mais était partagée 7-2 sur la question de savoir si le permis dans cette affaire avait été délivré conformément au paragraphe 28(2). Au nom de la majorité, le juge Major a établi que trois questions devaient être déterminées :

> Premièrement, quelle est la nature et l'étendue des droits conférés par le permis? Deuxièmement, est-ce que le permis prend fin lorsque survient un événement raisonnablement déterminable? Enfin, le permis constitue-t-il une «vente, une aliénation, une location ou une autre disposition» au sens de l'art. 37 de la *Loi sur les Indiens*, plutôt que la concession de droits en vertu du par. 28(2)[412]?

Il a ensuite tiré les conclusions suivantes :

- Le permis comprenait un droit de passage ou une servitude d'origine législative, et les droits d'Hydro sur les terres n'étaient pas exclusifs. Comme le juge Major le fait remarquer

  > Celle-ci ne peut utiliser les terres visées que pour la ligne de transmission d'énergie et son entretien, et la Bande appelante conserve le droit d'utiliser l'emprise. La seule restriction imposée à la Bande dans l'utilisation des terres visées est qu'elle ne peut y ériger de constructions ou entraver l'usage de la servitude de l'intimée Hydro. *Hydro et la Bande partagent l'utilisation du droit de passage*[413].

- Le droit de passage avait été accordé pour une période indéterminée. Même si on ne savait pas exactement *quand* les droits d'Hydro prendraient fin, il était clair que le droit de passage *prendrait* fin lorsque l'intimée n'en aurait plus besoin pour la ligne de transmission. Ce moment ne serait pas à la seule discrétion d'Hydro, mais plutôt le moment «justiciable» auquel la ligne, de façon objective, ne serait plus requise[414].

412 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 8 (juge Major).
413 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 11 (juge Major). Italiques ajoutés.
414 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 11 (juge Major).

- L'expression «toute période plus longue» du paragraphe 28(2) peut être mesurée par des dates ou des événements. La date d'expiration n'a pas à être définie en fonction d'une date spécifique, à condition qu'elle soit déterminable, auquel cas la concession n'est pas réputée à perpétuité. Le juge Major ajoute cependant cet avertissement :

  Il pourrait également y avoir concession d'un droit de passage dont le terme est fonction d'un événement si lointain et si incertain qu'il s'agirait, en fait, d'une période perpétuelle. Chaque cas serait une question de fait[415].

- Quant à savoir si une cession en vertu de l'article 37 était la façon la plus appropriée de disposer des droits relatifs aux terres, le juge Major indique «qu'une cession est *en règle générale* nécessaire, non seulement lorsque la bande indienne cède à jamais tous ses droits dans la réserve, mais aussi lorsqu'un droit est abandonné pour une certain temps[416].» Texte de l'article 37 :

  37. Sauf dispositions contraires de la présente loi, les terres dans une réserve ne doivent être vendues, aliénées ni louées, ou il ne doit en être autrement disposé, que si elles ont été cédées à Sa Majesté par la bande à l'usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté[417].

Cependant, le juge Major conclut que la disposition volontaire d'un droit dans des réserves indiennes ne se limite pas aux cessions :

> Il ressort en outre clairement de la réserve énoncée au début de l'art. 37 que le législateur entendait que cet article soit appliqué *en corrélation* avec les autres dispositions de la *Loi sur les Indiens* et *sous réserve de celles-ci*. Cette réserve reconnaît expressément que d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens* portent également sur la vente, l'aliénation, la location ou toute autre disposition de terres situées dans une réserve. [...]
>
> La pratique suivie par le ministre démontre que ce dernier est d'avis que certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* peuvent être utilisées de façon interchangeable, selon les circonstances. Il ressort de l'exposé conjoint des faits daté du 16 mai 1996

415 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 15 (juge Major).
416 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 18 (juge Major). Italiques ajoutés.
417 *Loi sur les Indiens*, LRC 1952, c. 149, article 37.

que, à la suite des modifications apportées en 1956 à la *Loi sur les Indiens*, la pratique au Canada était de conférer des droits de passage pour les lignes d'énergie à travers les terres des réserves par cession et transfert (art. 37), par expropriation (art. 35) et par permis (par. 28(2)). [...]

La question est de savoir si le permis a été accordé à bon droit en vertu du par. 28(2). Peut-être que la servitude constituée par le permis aurait pu être accordée en vertu de l'art. 37, mais cet article doit être lu en corrélation avec les autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*. *La question à laquelle il faut répondre est plutôt de déterminer dans quelles circonstances le par. 28(2) ne peut s'appliquer, la disposition applicable par défaut étant la règle générale prévue à l'art. 37, qui interdit l'aliénation de terres n'ayant pas fait l'objet d'une cession.*

À mon avis le par. 28(2) ne s'applique pas dans les cas où il y a disposition permanente des droits des Indiens dans une partie des terres de la réserve.

En l'espèce, l'intimée Hydro a obtenu des droits limités d'occupation et d'utilisation *pour une période indéterminée mais par ailleurs déterminable et définissable. Il n'y a pas eu disposition permanente de quelque droit des Indiens. Par ailleurs, la Bande et Hydro étaient obligées de partager les droits d'utilisation et d'occupation des terres*, à l'exception des parties du sol soutenant les pylônes et de l'espace aérien occupé par ceux-ci. Par conséquent, l'obligation de cession prévue à l'art. 37 ne s'applique pas au présent permis et, fait plus important encore, aucun droit supérieur à ceux autorisés par le par.28(2) n'a été accordé. La servitude d'une durée indéterminée, qui, aux termes du permis, a été accordée, constitue une disposition d'un droit foncier limité qui ne dure pas éternellement.

On entendait sûrement que le conseil de la bande puisse au moins avoir le droit d'accorder ce type de servitude. Une cession constitue une renonciation sérieuse au droit foncier cédé par les Indiens, et elle amène la Couronne à exercer un vaste pouvoir discrétionnaire et à assumer une obligation de fiduciaire tout aussi lourde à l'égard des terres indiennes ainsi cédées. Dans le cas d'une cession sans condition et absolue, la jurisprudence établit qu'il y a *extinction* du droit foncier des Indiens....[418]

- Le juge Major a de plus considéré si le permis accordé en vertu du paragraphe 28(2) devrait être annulé pour des raisons de principe :

Il reste à déterminer si le fait d'accorder des droits pour une période indéterminée est incompatible avec le principe qui interdit l'utilisation des terres d'une réserve par des tiers sans l'approbation du ministre et de la bande visée. Cela nous amène à examiner les principes qui sous-tendent la règle d'inaliénabilité générale. Tant la common law que la *Loi sur les Indiens* visent à prévenir l'érosion de l'assise territoriale des Indiens qu'entraînerait la cession de terres par les membres ou groupes de membres d'une bande. Pour prévenir l'exploitation, le gouvernement doit donner son approbation, que ce soit par l'entremise du gouverneur en conseil (cession) ou du

418 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 19-22 (juge Major). Italiques ajoutés.

ministre : ***Bande indienne de la rivière Blueberry***, précité, à la p. 370, le juge McLachlin.

Par contre, la ***Loi sur les Indiens*** vise aussi à conférer aux bandes une certaine autonomie dans la gestion de leurs ressources, à des fins commerciales, dans l'intérêt général de la bande. Les Indiens doivent donner collectivement leur consentement, que ce soit par un vote des membres de la bande (cession) ou par une résolution du conseil de bande, de façon à garantir que les personnes touchées par le transfert y aient consenti. ***Le degré de participation des divers membres d'une bande au processus d'approbation varie selon que la disposition proposée touche des droits individuels ou collectifs.*** En cas de vente, de disposition et de location à long terme ou autre aliénation permanente d'un droit des Indiens sur les terres de la réserve, il doit y avoir une cession nécessitant le vote de tous les membres de la bande. Cependant, dans le cas des droits d'utilisation, d'occupation ou de résidence pour une période de plus d'un an, seule l'approbation du conseil de la bande suffit.

D'une part, il est important de protéger les droits de la bande, mais, d'autre part, il faut également favoriser et respecter son autonomie dans la prise des décisions concernant ses terres et ses ressources. Dans ***Bande indienne de la rivière Blueberry***, précité, le juge McLachlin a fait état de ces valeurs, qui entrent parfois en conflit, à la p. 370 :

> À mon avis, les dispositions de la ***Loi sur les Indiens***relatives à la cession des réserves des bandes établissent un équilibre entre les deux pôles extrêmes que constituent l'autonomie et la protection.

À la p. 358, le juge Gonthier, s'exprimant au nom de la majorité, a accepté ce principe :

> Ainsi que l'a fait remarquer le juge McLachlin, la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, il faut donc respecter leurs décisions.

Tout en gardant à l'esprit ces deux principes d'autonomie et de protection, il convient de préciser que l'art. 37 et le par. 28(2) accordent, selon la nature des droits conférés, différents niveaux d'autonomie et de protection. En effet, l'art. 37 établit un degré élevé de protection en ce qu'il exige à la fois l'approbation du gouverneur en conseil et le vote de tous les membres de la bande. ***Cela indique que l'article 37 s'applique lorsque des droits importants sur des terres de réserve, habituellement des droits permanents, complets, ou les deux, sont transférés.*** À l'opposé, le par. 28(2) vise des dispositions moins importantes, et le droit transféré doit avoir un caractère temporaire. Il ressort clairement de l'examen du permis en cause qu'il ne rompt pas l'équilibre établi par la ***Loi sur les Indiens*** en matière d'autonomie et de protection. Nous ne sommes pas en présence d'un cas où, compte tenu de la politique générale établie par la ***Loi sur les Indiens***, il fallait effectuer une cession, avec toutes ses formalités administratives et juridiques....

Le présent pourvoi concerne la question restreinte de savoir si le permis avait pour effet de concéder, pour une durée indéterminée ou à perpétuité, des droits sur les terres de la réserve, et si les dispositions du par. 28(2) qui permettent de conférer des droits limités pour une durée indéterminée contreviennent au régime général établi par la ***Loi sur les Indiens***. J'ai conclu que, en droit, le par. 28(2) permet

d'accorder des droits limités pour une durée indéterminée sur des terres situées dans une réserve[419].

En résumé, le droit d'Hydro d'utiliser les terres n'était pas exclusif, et le permis était en vigueur pour une période qui, plutôt que d'être permanente, était «indéterminée mais par ailleurs déterminable et définissable». De plus, le juge Major a conclu qu'un équilibre suffisant entre l'autonomie et la protection serait réalisé dans le cas de l'affaire *Opetchesabt* en laissant le pouvoir décisionnel relatif au permis entre les mains du conseil de bande. Puisqu'on ne procédait pas à une disposition permanente et que les droits consentis n'étaient pas entièrement exclusifs, le paragraphe 28(2) *pourrait* servir à consentir le droit au moyen d'un permis. Cela signifiait que, même s'il aurait été possible d'aliéner le droit en invoquant les dispositions «par défaut» en matière de cession de l'article 37, il n'était pas nécessaire de le faire. Cependant, le juge Major reconnaît que, selon les faits d'un cas en particulier, l'événement marquant la fin du permis pourrait être suffisamment lointain et incertain que la période serait, dans les faits, à perpétuité. Élément important, il conclut que «l'article 37 s'applique lorsque des droits importants sur des terres de réserve, habituellement des droits permanents, complets, ou les deux, sont transférés.»

Au nom de la minorité, le juge McLachlin a convenu que la durée du permis dans l'affaire *Opetchesabt* n'avait pas un caractère «perpétuel», en ce sens qu'elle «dépendrait purement de la volonté d'Hydro» ou «au sens d'un laps de temps dont nous pouvons prédire avec certitude qu'il ne prendra jamais fin[420].» Par ailleurs, elle considérait tout de même la période suffisamment longue, et le droit aliéné suffisamment important, pour qu'on ait recours à la disposition de cession :

> Cependant, il faut en même temps reconnaître que la servitude est *susceptible* de continuer à exister à jamais (ou tout au moins jusqu'à la fin du monde, auquel cas sa continuité devient théorique). Pour exprimer la situation des Opetchesaht, la servitude liera selon toute probabilité non seulement la génération actuelle, qui n'y a pas consenti, mais de nombreuses générations à venir. Le permis peut, sans exagération, être qualifié d'aliénation de terres d'une réserve pour une période indéterminée, susceptible de toucher des générations futures des Opetchesaht, pendant aussi longtemps qu'il est possible d'imaginer. Il convient de se demander si c'est ce type de disposi-

419 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 22-25 (juge Major). Italiques ajoutés.
420 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 6 (juge McLachlin).

tion dont le Parlement entendait autoriser la réalisation, en vertu des procédures sommaires prévues au par. 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, sur accord entre le ministre et le conseil de bande en place. Ou s'agit-il plutôt du type d'aliénation d'un intérêt dans des terres que le législateur fédéral a cherché à assujettir aux mesures de protection établies par les dispositions en matière de cession et de transfert prévues à l'art. 37 de la *Loi sur les Indiens*?

Le fait que la bande peut encore utiliser les terres de nombreuses façons ne saurait être déterminant. En effet, le fait est que la bande ne peut les utiliser de certaines façons qu'elle considère importantes pour le bien-être de la génération actuelle. Elle ne peut y construire de maisons ou y aménager des routes ou un réservoir. En outre, le problème transcende les besoins de la génération actuelle. Il ne fait aucun doute que les générations futures de la bande auront leurs propres besoins et leurs propres projets pour l'utilisation des terres. Si les intimées ont raison, ces générations futures seront empêchées de faire quoi que ce soit par suite d'une décision qui aura été prise par un conseil de bande temporaire et par un ministre des décennies, voire des siècles auparavant[421].

Le juge McLachlin considère l'expression «pour toute période plus longue» du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* comme ambiguë parce qu'elle ne possède pas un sens unique et simple. Selon les principes d'interprétation des lois touchant les Indiens exposés dans des affaires telles *Nowegijick c. La Reine*[422] et *Mitchell c. Bande indienne Peguis*[423], elle a déduit qu'il convient d'interpréter de façon large les dispositions qui visent à maintenir les droits des Indiens et d'interpréter de façon restrictive les dispositions visant à les restreindre ou à les abroger[424]. Pour ce qui est de l'équilibre à rechercher dans les dispositions en matière de cession contenues dans la *Loi sur les Indiens*, entre les deux extrêmes que sont l'autonomie et la protection, le juge McLachlin conclut :

L'article 28 n'a jamais eu pour objet de s'appliquer à d'importantes aliénations à long terme de droits des Indiens sur les terres de leur réserve. Il visait plutôt les occupations non exclusives à court terme -- les travailleurs itinérants, les fournisseurs de services ou les locataires agraires. Conformément à cette interprétation, la meilleure façon de définir l'expression «pour toute période plus longue» est de dire qu'il s'agit d'une période correspondant à un nombre relativement peu élevé de mois ou d'années. Cette interprétation est également logique en regard du texte de la loi. En effet, l'expression «pour toute période plus longue» se rattache à l'expression qui la

421 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 6-7 (juge McLachlin).
422 *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 RCS 29.
423 *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 RCS 85.
424 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 8-10 (juge McLachlin).

précède : « pour une période d'au plus un an ». Ce fait indique que le législateur fédéral entendait que l'expression « pour toute période plus longue » soit aussi une expression pouvant être exprimée sous forme de durées déterminées.

Se pose alors la question suivante : de quelle durée est l'utilisation courte ou temporaire envisagée au par. 28(2)? Pour les fins du présent pourvoi, il n'est pas nécessaire de trancher cette question. Une aliénation susceptible de se prolonger pendant aussi longtemps qu'on puisse imaginer n'est certainement pas visée par le par. 28(2). Cependant, à titre d'indications pour d'autres litiges, je dirais que des engagements pour des périodes dépassant les deux ans que dure le mandat des conseils de bande ne devraient pas être conclus en vertu du par. 28(2).

Cette interprétation est compatible avec le principe établi dans la *Proclamation royale de 1763*, et avec le principe selon lequel l'aliénation d'intérêts dans des terres indiennes ne peut être effectuée que par une cession en faveur de la Couronne et à laquelle consent l'ensemble des membres d'une bande. Accepter le point de vue des intimées en l'espèce équivaut à accepter que les parties cherchant à obtenir des droits à long terme ou d'une durée indéterminée dans des terres de réserve, sans acquérir tout à fait la propriété absolue, pourraient utiliser les dispositions relatives à la délivrance de permis de l'art. 28 pour contourner les exigences de la *Loi sur les Indiens* en matière de cession, et disposer de droits à long terme dans les terres avec le seul consentement d'un conseil de bande qui ne fait que passer. Ce serait attribuer au législateur fédéral l'intention d'établir deux méthodes alternatives et incompatibles d'aliénation de droits importants dans les terres des réserve -- l'une étant limitée et réglementée de manière stricte en vertu de l'art. 37, l'autre exigeant seulement l'approbation du ministre et du conseil de la bande. Enfin, ce serait imputer au législateur fédéral l'intention d'accorder à l'ensemble des membres de la bande le droit de décider d'une aliénation fondée sur l'art. 37, tout en les privant de ce pouvoir dans le cas de transferts susceptibles de constituer des aliénations aussi importantes en vertu du par. 28(2), et ce même si l'art. 37 fait du consentement des membres de la bande une condition d'aliénation, non seulement lorsqu'il y a transfert absolu de terres, mais aussi lorsque les terres sont louées ou qu'il en est autrement disposé. Je ne puis accepter que le législateur fédéral ait eu ces intentions[425].

Compte tenu de l'interaction entre les décisions de la majorité et de la minorité dans *Opetchesaht* – et particulièrement à la lumière du commentaire du juge Major que « l'art 37 s'applique lorsque des droits importants sur des terres de réserve, habituellement des droits permanents, complets, ou les deux, sont transférés » – la Commission comprend que les droits transférés au moyen d'un instrument ou d'une transaction spécifiques doivent être mesurés par rapport à deux échelles variables : l'une ***de temps***, touchant la durée de la période et la possibilité de déterminer quand elle prend fin, et l'autre, ***de substance***, touchant le contenu du droit accordé.

425 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 16-17 (juge McLachlin).

Comme l'arrêt *Opetchesaht* le démontre, un droit sur des terres ou un droit d'utiliser des terres peut être concédé en vertu du paragraphe 28(2) pour une période de temps considérable si la nature et la portée de ce droit ne sont pas substantielles. Cette affirmation, cependant, est sujette à la condition primaire que l'ensemble des protections de procédure découlant des dispositions en matière de cession de la *Loi sur les Indiens* s'appliqueront si l'événement marquant la fin de l'autorisation est tellement éloigné et incertain que la période serait en réalité qualifiée de perpétuelle. Par ailleurs, on peut déjà constater qu'il serait possible de faire appel aux dispositions de la Loi en matière de cession si un droit important sur les terres est transféré, même pour une très courte période de temps. Par exemple, un bail réputé accorder au locataire l'utilisation exclusive d'une réserve au complet pour une période d'un an ou moins, et exigeant que tous les membres de la bande qui y habitent quittent la réserve au cours de la période, pourrait être considéré comme suffisamment onéreux pour être soumis au vote de tous les membres de la bande habilités à voter et non pas uniquement au conseil de la bande. Les cas clairs viseraient des périodes courtes, des droits mineurs sur des terres de réserve, pour lesquels des dispositions comme celles de l'article 28 de la *Loi sur les Indiens* de 1952 (modifiée en 1956) ou l'article 34 de la Loi de 1927 (en présumant toujours qu'il est similaire sur le fond à l'article 28) suffiraient, et les aliénations à plus long terme ou permanentes de droits importants, pour lesquelles il faudrait obtenir une cession. Les cas les plus difficiles sont ceux comme l'affaire *Opetchesaht* et la présente enquête, où il devient nécessaire de tracer la ligne pour démarquer les aliénations acceptables au sens des articles 28 ou 34 de celles qui ne le sont pas.

Là où la majorité et la minorité diffèrent dans *Opetchesaht*, c'est sur la place où il faut tracer cette ligne. Le juge Major a qualifié le droit dans ce cas comme une servitude légale non exclusive dans le cadre de laquelle Hydro «ne peut utiliser les terres visées que pour la ligne de transmission électrique et son entretien» et «[l]a seule restriction imposée à la Bande dans l'utilisation des terres visées est qu'elle ne peut y ériger de construction ou entraver l'usage de la servitude de l'intimée Hydro[426].» Inversement, le juge McLachlin a mis l'accent non pas sur le fait que la bande ait conservé la capacité d'utiliser le droit de passage, mais plutôt sur les limites que le droit de passage imposait à la liberté de la bande de mettre en valeur les terres de la manière qu'elle souhaite pour un avenir prévisible. De même, alors que le

426 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 11 (juge Major).

juge Major a fait ressortir la fin «déterminable» et «justiciable» du droit de passage (lorsqu'il ne serait plus requis aux fins de la transmission d'électricité) pour montrer que le droit transmis n'est pas permanent, le juge McLachlin a mis l'accent sur le fait que la période n'était temporaire qu'au «sens d'un laps de temps dont nous pouvons prédire avec certitude qu'il ne prendra jamais fin[427].»

La Commission a eu l'occasion récemment d'étudier soigneusement l'affaire *Opetchesahtdans* son enquête sur la revendication de la Première Nation de Eel River Bar relativement à une inondation[428]. Dans cette affaire, la municipalité de Dalhousie a construit un barrage en 1963 sur la réserve de Eel River et inondé des terres de réserve sans autorisation spécifique de le faire et sans indemniser la bande avant 1970. À cette époque, après de longues négociations avec le conseil de bande, une entente a été conclue pour transférer l'administration et le contrôle des terres de réserve nécessaires pour un bassin d'amont pour la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick (RENB) et pour accorder une servitude relative à des terres additionnelles nécessaires pour une station de pompage, l'emprise du pipeline et un chemin d'accès pour entretenir le système d'approvisionnement en eau de la rivière Eel. La bande a reçu 15 000 $ (130 $ l'acre) pour les terres requises, 25 000 $ pour les dommages causés par la construction et l'exploitation du barrage et du système d'approvisionnement en eau, ainsi qu'un paiement unique de 9 591,12 $ et des paiement annuels de 10 000 $ à 27 375 $ pendant 20 ans selon la quantité d'eau pompée par le système. Dans l'enquête de Eel River Bar, la Première Nation faisait valoir que l'autorisation valide pour utiliser et occuper des terres de réserve ne pouvait être obtenue qu'au moyen d'une cession et non pas en ayant recours aux dispositions en matière d'expropriation et au permis prévu au paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*. Toutefois, la Commission a conclu que l'utilisation et l'occupation des terres de réserve pour le pipeline, le chemin d'accès et la station de pompage ont été dûment autorisées par le permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) dans le cas d'une emprise parce que le droit consenti n'était pas de nature et de portée substantielles et que le permis était consenti pour une période déterminable.

427 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 6 (juge McLachlin).

428 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar concernant le barrage de la rivière Eel* (Ottawa, décembre 1997).

La Commission a examiné de près les similitudes – et les différences notables – suivantes entre les faits de la présente enquête et ceux de l'affaire *Opetchesaht* et de l'enquête de Eel River Bar :

- Dans *Opetchesaht*, la Cour suprême du Canada se penchait sur un permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1952, alors qu'en l'espèce, on nous demande d'étudier les droits plus nébuleux conférés par l'article 34 de la version de 1927. Le paragraphe 28(2) visait les permis pour des périodes allant jusqu'à un an, ou « pour toute période plus longue », alors que l'article 34 ne mentionnait ni permis, ni période. De plus le paragraphe 28(2) envisage le consentement du conseil de bande à l'utilisation ou l'occupation d'une réserve, tandis que l'article 34 n'exige le consentement ni de la bande, ni du conseil de bande.

- *Opetchesaht* portait sur une ligne électrique linéaire, et la bande conservait le droit d'utiliser la surface des terres, sous réserve de s'abstenir de nuire à Hydro ou d'utiliser les terres où les pylône électriques d'Hydro sont ancrés ou l'espace aérien où se trouvent les câbles de transmission. Dans ce sens, la Cour suprême du Canada a conclu que l'utilisation des terres par Hydro était exclusive, mais pas substantielle. De la même façon, dans l'enquête de Eel River Bar, la Commission a conclu que les droits de la RENB sur le chemin d'accès n'étaient pas exclusifs, et que les droits d'utiliser les 2,43 acres de terre de réserve pour la station de pompage et l'emprise du pipeline n'étaient pas substantiels, même si, essentiellement, ils étaient exclusifs. D'après la preuve limitée présentée à la Commission dans la présente enquête, les faits n'ont pas révélés que la station de pompage et l'emprise du pipeline interféraient de façon substantielle avec l'utilisation par la Première Nation de Eel River Bar de ses terres de réserve. Au contraire, le droit consenti dans la présente affaire était de nature et de portée substantielles parce que les bandes de la QVIDA ont renoncé à une superficie beaucoup plus grande, même si elles ont conservé le droit d'utiliser la surface des zones qui ne sont pas inondées en permanence. À cet égard, les bandes dans les deux affaires étaient complètement empêchées d'utiliser certaines parties de leurs réserves, avec comme différence l'*échelle* de l'exclusion imposée aux bandes.

- Dans *Opetchesaht* et l'enquête de Eel River Bar, les conseils de bande ont participé aux négociations de droit de passage et consenti à les [illegible]troyer. Inversement, la preuve montre que les bandes de la QVIDA n'ont p[illegible]s pris

part aux négociations entreprises ou au consentement donné à l'ARAP dans les années 1940 d'inonder les terres de réserve.

- Le juge Major conclut dans *Opetchesabt* que le droit de passage acquis dans cette affaire était temporaire, même si les circonstances où il prendrait fin étaient imprévues et hypothétiques :

> Le permis prévoit que l'intimée Hydro a le droit d'utiliser les terres de la réserve tant et aussi longtemps qu'elle a besoin de faire passer une ligne de transmission d'énergie à travers la partie de la réserve au-dessus de laquelle cette ligne est actuellement construite. Il n'est pas difficile d'imaginer des situations où ce besoin cesserait d'existe. ***Même si ce sont toutes des situations hypothétiques***, mentionnons que la centrale électrique de Sproat Falls pourrait être abandonnée, que des changements démographiques pourraient survenir dans la région et entraîner la modification de l'emplacement, de la taille et de la nécessité des pylônes. Autre possibilité, plus vague encore, l'électricité pourrait être remplacée par une autre source d'énergie. Il est évident que les progrès technologiques ont changé la façon dont nous vivons, et ce d'une manière qui était inimaginable dans le passé. L'exemple du chemin de fer au Canada est tout particulièrement à-propos. Il y a 50 ans à peine, le transport ferroviaire au Canada paraissait être un mode de déplacement et de transport appelé à rester de façon permanente. Aujourd'hui, on constate que bon nombre de lignes de chemin de fer sont abandonnées au profit de l'avion et l'automobile[429].

Dans l'enquête de Eel River Bar, la Commission a conclu que l'emprise était accordée à la RENB pour une période de temps indéterminée, mais facilement évaluable, et par conséquent, nous avons considéré que ce cas correspondait exactement aux motifs de la Cour suprême du Canada dans *Opetchesabt*. En l'espèce, il sera difficile de prévoir quand prendra fin l'utilisation des terres de réserve en ce qui concerne les ouvrages de régularisation sur la rivière Qu'Appelle tant qu'on aura besoin d'irriguer les terres desservies par les barrages pour les rendre cultivables. En outre, les barrages servent aussi d'ouvrages de contrôle des inondations et à régulariser les niveaux d'eau dans la vallée de la Qu'Appelle au profit des utilisations résidentielles et récréatives qui se sont développées le long des berges. Les barrages sont devenus des structures multiples et nous n'hésitons pas à conclure que, même si au départ la principale utilisation des barrages – et peut-être la seule utilisation reconnue comme permise aux termes de la loi régissant l'ARAP – était l'irrigation, il était clairement prévisible au moment de leur

429 *Bande indienne des Opetchesabt c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 12 (juge Major).

construction qu'ils serviraient à d'autres fins. En comparaison, nous ne pouvons voir aucune autre utilisation pour les lignes de transmission dans *Opetchesabt* que pour transmettre de l'électricité. C'est pourquoi, même si le juge Major était prêt à concéder que la fin de l'utilisation des lignes de transmission dans cette affaire était hypothétique et imprévue, nous concluons que la fin de l'utilisation des ouvrages de régularisation dans le présent cas est encore plus hypothétique, éloignée et improbable, si pareille chose est possible.

Le Canada adopte la position que les énoncés généraux du juge Major concernant l'interaction entre les diverses dispositions de la *Loi sur les Indiens* illustrent l'applicabilité de l'article 34 à la présente affaire, puisqu'ils démontrent que les dispositions en matière de cession ne sont pas la seule façon de transmettre un droit d'une durée relativement longue sur des terres de réserve. Selon les conseillers juridiques, le critère du juge Major consiste « à décider des circonstances auxquelles le par. 28(2) [en l'espèce l'article 34] ne pourrait pas s'appliquer, les dispositions par défaut étant la règle générale de l'art. 37 [article 50 de la *Loi sur les Indiens* de 1927] interdisant l'aliénation sans une cession[450] ».

L'article 34 peut-il s'appliquer dans le présent cas? Nous ne le croyons pas. Pour décider de cette question, nous estimons qu'il est nécessaire de regarder les modalités de l'autorisation accordée à l'ARAP d'utiliser et d'occuper les terres de la réserve en vue de les inonder. Nous sommes d'accord avec le Canada, en présumant que l'article 34 et le paragraphe 28(2) sont des dispositions parallèles, dans son mémoire où il est affirmé que toute autorisation accordée en vertu de l'article 34 devrait être assujettie au moins aux mêmes limites qu'un permis délivré en vertu du paragraphe 28(2). C'est-à-dire que, dans la mesure où l'événement marquant la fin de l'autorisation est tellement lointain et incertain que la période aurait, dans les faits, un caractère perpétuel, l'autorisation ne serait pas permise en vertu de l'article 34 et les dispositions en matière de cession s'appliqueraient par défaut. De même, si la nature et la portée du droit accordé sont suffisamment substantielles, l'article 34 ne peut s'appliquer.

De l'aveu même du Canada, l'autorisation en l'espèce, en prenant pour acquis qu'elle a été accordée, a été donnée de manière *implicite* plutôt qu'*explicite*, et nous ne pouvons cerner de période spécifique pour laquelle elle a été accordée. Par conséquent, nous ne pouvons que conclure que, si

450 Mémoire du gouvernement du Canada, 6 juin 1997, p. 38.

on présume que l'autorisation a été accordée, la durée de cette autorisation, par déduction nécessaire, et eu égard au mandat de l'ARAP, doit avoir été pour la période où les barrages seraient nécessaires aux fins d'irrigation. Si nous n'examinons que cette utilisation et non les autres utilisations ayant découlé des barrages depuis, nous ne pouvons conclure que l'utilisation en l'espèce est plus permanente que les utilisations dans *Opetchesaht* ou dans l'enquête de Eel River Bar. Si on nous permet de considérer le contrôle des inondations, ainsi que les fins résidentielles et récréatives, nous considérerons alors l'utilisation en l'espèce comme davantage permanente.

Les caractéristiques les plus révélatrices dans la présente affaire, toutefois, sont l'*exclusivité* et l'*importance* de l'utilisation par l'ARAP des zones inondées en permanence. Les lignes de transmission dans *Opetchesaht* étaient linéaires, mais, de l'avis de la minorité, elles avaient néanmoins un effet important sur la capacité de la bande d'utiliser l'emprise et le reste de ses terres.

Par contraste, dans la présente affaire, nous sommes devant de grandes étendues de terre qui, sauf en période de sécheresse prolongée, sont plus ou moins inondées en permanence, et donc rendues complètement inutiles pour les Premières Nations de la QVIDA. Il faut considérer que l'ARAP a l'utilisation exclusive de ces zones. D'autres grandes zones sont sujettes à des inondations uniquement à certaines époques de l'année ou sont inondées moins fréquemment. Certains éléments de preuve soumis à la Commission laissent croire qu'une partie de ces terres bénéficierait en réalité de ces inondations occasionnelles, alors que d'autres zones sont suffisamment saturées pour être impropres à la culture du foin ou à d'autres fins. L'exclusivité de l'utilisation de l'ARAP dépendra de la capacité d'utiliser ces terres à d'autres fins malgré le fait qu'elles sont sous l'eau de temps à autre. Le fait est que, contrairement aux affaires *Opetchesaht* et Eel River Bar, en l'espèce, il y a de grandes zones de terres visées, et une bonne partie de ces terres est *entièrement indisponible* pour les Premières Nations *en permanence*. De plus, dans la présente affaire, les terres inondées avaient une valeur économique, culturelle et sociale importante pour les bandes, comme les témoignages des Anciens l'ont montré. À notre avis, ce sont ces caractéristiques qui distinguent les Premières Nations de la QVIDA de la bande des Opetchesaht et de la Première Nation de Eel River Bar, et qui nous poussent à conclure que l'article 34, en l'espèce, n'était pas le véhicule convenable pour autoriser l'utilisation et l'occupation des terres de réserve en vue de les inonder.

De plus, le fait que l'article 34 n'envisage le consentement ni de la bande ni du conseil de bande, justifie, à notre avis, une interprétation plus restrictive de l'article 34 que du paragraphe 28(2). Le fait que le conseil de bande *ait consenti* à l'aliénation du droit de passage dans l'affaire *Opetchesaht* a joué un rôle important dans la formation de la décision de la majorité dans cette affaire. Comme la Cour suprême du Canada concluait dans *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*[431], l'esprit et l'objet sous-jacents de la *Loi sur les Indiens* consiste à garder intactes pour les bandes indiennes les réserves mises de côté pour elles. En conséquence, dans les cas de cession, le consentement tant de la bande que de la Couronne est exigé, pour les motifs suivants, exprimés par le juge McLachlin :

> À mon avis, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la cession des réserves des bandes établissent un équilibre entre les deux pôles extrêmes de l'autonomie et de la protection. Il fallait que la bande visée consente à la cession de sa réserve, à défaut de quoi celle-ci ne pouvait pas être vendue. Par ailleurs, il fallait également que la Couronne, par l'intermédiaire du gouverneur en conseil, consente à la cession. L'exigence que la Couronne consente à la cession n'avait pas pour objet de substituer la décision de cette dernière à celle des bandes, mais plutôt d'empêcher que celles-ci se fassent exploiter. Le juge Dickson a décrit ainsi cette exigence dans *Guerin* [*c. La Reine*[432]] (à la p. 383):
>
> Cette exigence d'une cession vise manifestement à interposer Sa Majesté entre les Indiens et tout acheteur ou locataire éventuel de leurs terres, de manière à empêcher que les Indiens se fassent exploiter.
>
> Il s'ensuit que, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, les bandes avaient le droit de décider si elles voulaient céder leur réserve, et que leur décision devait être respectée. Par ailleurs, si la décision de la bande concernée était imprudente ou inconsidérée – et équivalait à de l'exploitation – la Couronne pouvait refuser son consentement. Bref, l'obligation de la Couronne se limitait à prévenir les marchés abusifs[433].

Le juge Gonthier s'exprime dans des termes similaires :

---

431 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1988] 1 CNLR 73; 14 FTR 161; 3 CF 3 (DPI); appel et appel incident rejetés dans *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada*, [1993] 3 CF 28, 100 DLR (4th) 504, 151 NR 241, [1993] 2 CNLR 20 (CA féd.); pourvoi et pourvoi incident accueillis dans *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344; [1996] 2 CNLR 25; 130 DLR (4th) 193 (CSC). Cette décision est citée dans le texte du présent rapport sous le renvoi «*Apsassin*».

432 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335; [1985] 1 CNLR 120 (CSC).

433 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344, à la p. 370; [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193 (CSC) (juge McLachlin).

Ainsi que l'a fait remarquer le juge McLachlin, la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, il faut donc respecter leurs décisions[434].

Dans *Opetchesaht*, le juge Major étend l'application de ces principes aux aliénations issues d'un permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) :

> Cela nous amène à examiner les principes qui sous-tendent la règle d'inaliénabilité générale. Tant la common law que la *Loi sur les Indiens* visent à prévenir l'érosion de l'assise territoriale des Indiens qu'entraînerait la cession de terres par les membres ou groupes de membres d'une bande. Pour prévenir l'exploitation, le gouvernement doit donner son approbation, que ce soit par l'entremise du gouverneur en conseil (cession) ou du ministre....
>
> Par contre, la *Loi sur les Indiens* vise aussi à conférer aux bandes une certaine autonomie dans la gestion de leurs ressources, à des fins commerciales, dans l'intérêt général de la bande. Les Indiens doivent donner collectivement leur consentement, que ce soit par un vote des membres de la bande (cession) ou par une résolution du conseil de bande, de façon à garantir que les personnes touchées par le transfert y aient consenti. Le degré de participation des divers membres d'une bande au processus d'approbation varie selon que la disposition proposée touche des droits individuels ou collectifs. En cas de vente, de disposition et de location à long terme ou autre aliénation permanente d'un droit des Indiens sur les terres de la réserve, il doit y avoir une cession nécessitant le vote de tous les membres de la bande. Cependant, dans le cas des droits d'utilisation, d'occupation ou de résidence pour une période de plus d'un an, seule l'approbation du conseil de la bande suffit.
>
> *D'une part, il est important de protéger les droits de la bande, mais, d'autre part, il faut également favoriser et respecter son autonomie dans la prise des décisions concernant ses terres et ses ressources*[435].

Si l'objet et l'esprit que sous-tend la *Loi sur les Indiens* consiste à éviter l'érosion de l'assise foncière des Indiens, et si l'autonomie des Indiens relativement à l'aliénation des terres de réserve doit être respectée de la manière proposée dans *Apsassin* et *Opetchesaht*, alors la Couronne peut-elle utiliser le paragraphe 34(1) pour octroyer unilatéralement sur des terres un droit aussi intrusif et à long terme que celui de les inonder, sans une approbation autonome de cet octroi par une bande indienne ou ses membres? Nous estimons que non. Étant donné le double principe de l'autonomie et de la protection cerné dans *Apsassin* et *Opetchesaht*, nous ne pouvons que conclure

434 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344, à la p. 358; [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193 (CSC) (juge Gonthier).

435 *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 22-23 (juge Major) Italiques ajoutés.

qu'un droit, qui aurait pu être autorisé par le surintendant général en vertu de l'article 34, doit être encore plus limité que le droit pouvant être aliéné en vertu du paragraphe 28(2). Pour reprendre les mots du juge Major, « [l]e degré de participation des divers membres d'une bande au processus d'approbation varie selon que la disposition proposée touche des droits individuels ou collectifs. » Il s'ensuit que, si ni les membres de la bande ni le conseil de bande participent au processus d'approbation, il faudrait en effet limiter considérablement le degré jusqu'à quel point l'aliénation proposée peut toucher les droits individuels ou collectifs. Le fait de conclure autrement permettrait de contourner facilement les dispositions en matière de cession et d'expropriation contenues dans la *Loi sur les Indiens*, et compromettrait gravement l'autonomie d'une bande face à ses terres de réserve.

Cela dit, nous serions disposés à conclure qu'une autorisation ou un permis délivré en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 ou du paragraphe 28(2) des versions ultérieures suffirait à autoriser l'inondation occasionnelle et peut-être même bénéfique des secteurs des réserves qui demeurent disponibles aux Premières Nations pour la culture du foin ou à d'autres fins. Pareille conclusion ne résoudraient pas le problème du Canada en l'espèce, puisque d'importantes zones des terres qui sont *en permanence* inondées – les zones qui de toute évidence sont les plus importantes pour l'exploitation continue des ouvrages – ne seraient toujours pas du ressort du paragraphe en question. Par ailleurs, cela pourrait avoir pour conséquence de diminuer le montant d'indemnisation payable si on peut démontrer que certaines terres en ont bénéficié, ou du moins n'ont pas subi d'effet néfaste, et sont donc demeurées disponibles à un usage productif. Comme on ne nous a pas demandé de commenter les questions quantitatives dans la présente enquête, nous ne ferons pas d'autres observations sur ce sujet pour le moment.

L'autorisation elle-même

Dans les arguments écrits et oraux présentés à la Commission, les conseillers juridiques des parties ont posé les questions suivantes : (a) à savoir si le sous-ministre des Mines et des Ressources, le directeur général des Affaires indiennes et le directeur par intérim de la Direction générale, étaient, au sens de la loi, des délégués qualifiés du surintendant général des Affaires indiennes en ce qui concerne son pouvoir d'autoriser l'utilisation et l'occupation des terres de réserve en vue de les inonder; et (b) à savoir si pareille autorisation avait *vraiment*, ne serait-ce que de manière *implicite*,

été accordée à l'ARAP par l'un des délégués prévus dans la loi. Toutefois, ayant conclu que le Canada ne pouvait invoquer l'article 34 pour autoriser l'utilisation et l'occupation des terres de réserve en vue de les inonder, la Commission n'a pas à répondre à ces questions.

Il est à remarquer que le Canada admet volontiers qu'aucune autorisation, expresse ou implicite, n'a été donnée d'inonder les terres de la réserve de Standing Buffalo. La preuve montre clairement que personne n'avait envisagé qu'un partie quelconque de la réserve de Standing Buffalo serait touchée par le projet. C'est pourquoi nous ne pouvons conclure que les Affaires indiennes a permis l'utilisation et l'occupation de ces terres et, en conséquence, nous concluons que, même si cette autorisation d'empiéter aurait pu être accordée en vertu de l'article 34, elle ne l'a pas été. En bref, le Canada a violé le droit de propriété sur les parties inondées de la réserve de Standing Buffalo dès le début des années 1940 jusqu'au moins en 1977 – et peut-être plus longtemps, selon l'analyse que nous ferons ci-après des RCB de 1977.

Pour ce qui est des cinq autres bandes qui sont parties à la présente enquête, même s'il est *possible* que les Affaires indiennes aient autorisé l'ARAP à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder – et nous ne tirerons pas de conclusion sur ce point – pareille autorisation ne pouvait être accordée et être valide en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927. Il en résulte que, en plus de violer le droit de propriété des terres de la réserve de Standing Buffalo parce que le Canada n'avait pas autorisé l'inondation de cette réserve, l'ARAP a également violé le droit de propriété des terres de réserve des Premières Nations de Muscowpetung et de Pasqua du début des années 1940 jusqu'au moins en 1977, et continue d'empiéter de nos jours sur les terres de réserve des Premières Nations de Cowessess, Ochapowace et Sakimay. Nous aborderons plus loin dans le présent rapport la question de la présence continue du Canada, après 1977, sur les terres de réserve des trois Premières Nations de l'ouest.

QUESTION 2 OBLIGATIONS DE FIDUCIAIRE DU CANADA

Si le Canada pouvait et a effectivement autorisé comme il se doit l'ARAP, en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder, est-ce que la Couronne avait tout de même l'obligation de fiduciaire de consulter les Premières Nations de la QVIDA ou de tenir compte autrement de leurs intérêts avant de procéder?

En formulant leur cas par rapport aux présumés manquements du Canada à ses obligations de fiduciaire concernant l'aliénation des terres inondées par les barrages de la vallée de la Qu'Appelle, les Premières Nations de la QVIDA s'appuient en grande partie sur les décisions de la Cour suprême du Canada dans *Guerin c. La Reine*[436] et *Apsassin*, sur les conclusions de la Cour d'appel d'Ontario dans *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada*[437], et les rapports récents de la Commission concernant les revendications en matière de cession des Premières Nations de Kahkewistahaw et de Moosomin[438]. Elles font l'analogie entre les obligations du Canada relativement aux cessions de terres de réserve et le contexte de l'utilisation et l'occupation autorisées en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927.

Dans ses rapports sur les enquêtes de Kahkewistahaw et de Moosomin, la Commission a analysé les manquements aux obligations de fiduciaire antérieurs à la cession dans trois contextes : lorsque la bande ne comprend pas suffisamment la cession ou lorsque la conduite de la Couronne est viciée de manière telle qu'il n'est pas prudent de se fier à la compréhension et à l'intention de la bande; lorsqu'une bande a cédé son pouvoir de décision ou y a renoncé en faveur de la Couronne; et lorsque la décision d'une bande de céder des terres de réserve est imprudente ou inconsidérée et constitue de l'exploitation. En ce qui concerne le premier de ces contextes, les Premières Nations de la QVIDA font valoir ce qui suit :

> [Traduction]
> Le preuve historique de la revendication particulière de la QVIDA démontre clairement que la Couronne était en situation de conflit d'intérêts en prétendant représenter les intérêts des Premières Nations, d'une part, et en aidait l'ARAP à construire les barrages d'autre part. Les requérantes font valoir que le Couronne n'a pas établi que l'autorisation accordée en vertu de l'article 34 n'avait pas pour but de profiter à quiconque autre que l'ARAP et la Couronne elle-même. Le ministère a en réalité reconnu que ces barrages auraient des répercussions négatives pour les réserves qui subiraient des «dommages substantiels». En conséquence, le Canada a manqué à son obligation de fiduciaire en permettant à l'ARAP de construire les barrages ce qui de toute évidence n'était pas dans l'intérêt des Premières Nations[439].

436 *Guerin c. La Reine*, [1985] 1 CNLR 120 (CSC).
437 *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada* (1996), 31 OR (3d) 97 (C.A. Ont.).
438 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997); Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Moosomin relative à la cession de terres de réserve en 1909* (Ottawa, mars 1997).
439 Mémoire des Premières Nations de la QVIDA, 5 mai 1997, p. 51.

Sous le régime de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, il ne pouvait y avoir de cession ou d'abandon du pouvoir de décision des bandes de la QVIDA parce que le surintendant général était investi du pouvoir d'autoriser les empiétements sur les terres de réserve. Néanmoins, les Premières Nations font valoir qu'ayant ce pouvoir discrétionnaire, le surintendant général avait l'obligation de fiduciaire de l'exercer dans leur intérêt :

> [Traduction]
> ... l'article 34 impose, au minimum, à la Couronne, particulièrement dans une situation où elle a le pouvoir discrétionnaire total de décider de la façon dont des terres de réserve devraient être «utilisées ou occupées», l'obligation d'agir dans l'intérêt des Premières Nations, et ... l'équité imposera au fiduciaire une «norme stricte de conduite» et veillera à ce que ce pouvoir soit exercé avec «loyauté et prudence». Les requérantes font valoir que le Canada a manqué à son obligation de fiduciaire en n'agissant pas dans l'intérêt des Premières Nations, à savoir de ne pas les avoir renseignées sur la co...struction des barrages et sur ses répercussions, mais aussi d'avoir eu recours à l'autorisation prévue à l'article 34 en sachant fort bien que cela allait à l'encontre de l'intérêt des Premières Nations[440].

Enfin, pour ce qui est de savoir si les autorisations accordées à l'ARAP en l'espèce constituaient de l'exploitation, voici ce que les Premières Nations affirment :

> [Traduction]
> ... lorsqu'en vertu de la *Loi*, la bande n'a aucun contrôle, par rapport à un «certain contrôle» sur l'aliénation de ses droits fonciers, on considère alors qu'il y a exploitation, la *Loi* impose à la Couronne l'obligation de fiduciaire d'empêcher l'aliénation des droits de la bande dans sa réserve.
>
> Les requérantes font valoir que l'inondation de leurs terres a eu pour conséquence l'aliénation permanente des terres en question, ainsi que la destruction de l'habitat sur lequel nombre d'entre eux fondaient leur subsistance, tout cela sans consulter les Premières Nations ou obtenir leur approbation. Cela constitue une exploitation telle que le Canada a manqué à son obligation de fiduciaire en permettant à l'ARAP d'inonder les terres en question tout en connaissant les conséquences néfastes qui en découleraient[441].

Pour sa part, le Canada fait valoir «qu'il n'y avait pas d'obligation de tenir compte uniquement des intérêts des Premières Nations touchées en pareil cas, où il est question d'une expropriation ou d'une autorisation non consen-

440 Mémoire des Premières Nations de la QVIDA, 5 ... 1997, p. 50-51.
441 Mémoire des Premières Nations de la QVIDA, 5 ... 1997, p. 52.

suelle accordée pour utiliser des terres de réserve à des fins publiques ... [mais plutôt] qu'il s'agit de l'une des fonctions de la Couronne que de faire l'équilibre entre les divers intérêts en jeu[442] .» Pour tirer cette conclusion, le conseiller juridique du Canada s'est basé sur la décision de la Cour d'appel fédéral dans ***Kruger c. La Reine***, dans laquelle le juge Urie a fait siens les motifs suivants du juge Mahoney de première instance :

> Le législateur fédéral ne peut avoir voulu que le gouverneur en conseil se borne à ne prendre en compte que les meilleurs intérêts de la bande intéressée en décidant de donner ou non son agrément à l'expropriation d'un bien-fonds d'une réserve. Il est rarement du meilleur intérêt d'un occupant d'être dépossédé ou d'un propriétaire d'être privé de son bien contre sa volonté. Manifestement, en l'espèce, ce n'était pas dans le meilleur intérêt de la bande.
>
> L'obligation de la défenderesse envers la bande, en tant que fiduciaire, n'était nullement la seule dont elle avait à tenir compte. La preuve démontre clairement que les fonctionnaires responsables de l'exécution de la *Loi sur les Indiens* recommandaient de louer alors que les responsables de l'aéroport demandèrent finalement l'expropriation. Le gouverneur en conseil était en droit de décider. Ce faisant il ne manquait nullement à son devoir de fiduciaire[443].

Une fois établi que les barrages de la vallée de la Qu'Appelle inonderaient les terres de réserve et causeraient des dommages, le Canada reconnaît qu'il avait envers les Premières Nations touchées l'obligation de fiduciaire de veiller à ce qu'elles soient indemnisées convenablement pour les dommages qu'elles subiraient. L'existence d'une obligation de fiduciaire lorsqu'il y a aliénation involontaire d'un bien-fonds trouve appui dans les motifs du juge Heald dans l'affaire ***Kruger*** :

> Par conséquent, à mon sens, il est clair que l'obligation et le devoir de fiduciaire dont il est question dans l'arrêt *Guerin* existeraient également dans une affaire comme celle-ci; de plus, dans ce cas-ci, pareille obligation et pareil devoir étaient continus, c.-à-d. qu'ils découlaient du projet d'expropriation des terres de la réserve et qu'ils devaient exister pendant toute la durée des négociations précédant les expropriations et par la suite, en particulier au cours des pourparlers entre la Couronne et les Indiens au sujet de l'indemnité à verser à ceux-ci relativement aux lots A et B[444].

442 Mémoire du gouvernement du Canada, 6 juin 1997, p. 49.
443 *Kruger c. La Reine*, [1986] 1 CF 3, à la p. 49 (CA fréd., juge Urie); [1985] 3 CNLR 15.
444 *Kruger c. La Reine*, [1986] 1 CF 3, à la p. 13 (CA fréd, juge Heald); [1985] 3 CNLR 15.

Quant au contenu de l'obligation de fiduciaire, le Canada se base sur les parties en italiques de l'extrait suivant des motifs du juge Urie dans l'arrêt *Kruger* :

> Lorsque la Couronne a exproprié les terres de la réserve, soit les lots A et B, il semble que la chose ait eu l'effet de créer le même genre d'obligation fiduciaire envers les Indiens que si les terres de ces derniers avaient été cédées. *Dans le cadre de son obligation générale de gérer les biens-fonds au profit des Indiens, la Couronne était ici entre autres tenue de s'assurer qu'une juste indemnité serait versée aux Indiens par suite de la perte de leurs biens-fonds*, tout comme dans l'affaire *Guerin* où elle était tenue de s'assurer que les conditions de location des biens-fonds cédés étaient celles qu'avaient acceptées les Indiens. En sa qualité de fiduciaire, la Couronne a toute la latitude à cet égard; dans la mesure où elle fait preuve d'honnêteté et de diligence, et où elle agit dans l'intérêt des Indiens, il ne peut y avoir de manquement[445].

Le Canada fait valoir qu'il s'est acquitté de son obligation de fiduciaire envers les Premières Nations de la QVIDA en payant une indemnité aux Premières Nations de l'est en 1943, et en s'entendant en 1977 avec les Premières Nations de l'ouest pour régler les dommages passés, actuels et futurs causés par l'ouvrage de régularisation du lac Echo.

Même si nous avons étudié les arguments des parties, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'aborder cette question dans les circonstances de la présente enquête. Si nous avions conclu que le Canada ne pouvait et n'a pas, en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, autorisé l'ARAP à utiliser et occuper les terres de réserve en vue de les inonder, il nous faudrait alors établir, avant de procéder, si la Couronne avait quand même l'obligation de fiduciaire de consulter ou de tenir compte autrement de l'intérêt des Premières Nations de la QVIDA. Cependant, nous avons conclu que le Canada aurait dû avoir recours à une cession ou à l'expropriation plutôt qu'à l'article 34. Puisqu'il ne l'a pas fait, le Canada ne s'est pas conformé à la *Loi sur les Indiens* et les autorisations accordées ne seraient en conséquence pas valides. Il y a en conséquence peu à gagner à déterminer si le Canada a aussi manqué à ses obligations de fiduciaire. Nous nous abstiendrons donc de le faire.

445 *Kruger c. La Reine*, [1986] 1 CF 5, à la p. 48 (CA fed., juge Urie); [1985] 3 CNLR 15.

QUESTION 3 OBLIGATIONS DU CANADA AUX TERMES DU TRAITÉ 4

Les modalités du Traité 4 empêchaient-elles la Couronne d'invoquer l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 ou exigeaient-elles autrement d'obtenir le consentement des Premières Nations de la QVIDA pour autoriser l'ARAP à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder?

Les Premières Nations de la QVIDA font valoir que le Traité 4 contient un motif indépendant de conclure que, avant que le Canada puisse vendre, louer ou autrement aliéner des terres de réserve, il doit obtenir le consentement des bandes touchées. Les Premières Nations se fondent plus particulièrement sur la clause suivante du Traité :

> Et Sa Majesté consent par les présentes, par l'entremise des dits commissaires, à assigner des réserves pour les dits Sauvages, telles réserves devant être choisies par des officiers du gouvernement de Sa Majesté pour le Canada nommés pour cette fin, après conférence avec chacune des bandes de Sauvages, la superficie devant suffire pour fournir un mille carré à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses. Pourvu cependant qu'il soit entendu que si, au temps du choix de toutes réserves comme susdit, il y a des colons dans les limites des terres réservées pour quelque bande, Sa Majesté conserve le droit de s'entendre avec des colons comme il lui semblera juste, afin de ne pas diminuer l'étendue de terres accordée aux Sauvages; et pourvu de plus que *les réserves susdites de terre ou aucune partie d'icelles, ou tout intérêt ou droit sur icelles, ou en découlant, puissent être vendus, loués ou aliénés autrement par le dit gouvernement pour l'usage et le bénéfice des dits Sauvages, avec le consentement préalablement obtenu des Sauvages qui y ont droit;* mais les dits Sauvages ou aucun d'eux ne pourront en aucune manière avoir le droit de vendre ou autrement aliéner aucune des terres à eux accordés comme réserves[446].

Selon les Premières Nations, cette clause signifie que « [l]e gouvernement fédéral assume un rôle de fiduciaire dans le contexte de son pouvoir légal d'aliéner des terres de réserve, pouvoir qu'il ne peut exercer qu'avec le consentement des Premières Nations et pour leur utilisation et à leur avantage[447]. » Les Premières Nations ont donc le droit correspondant « d'être consultées par le Canada avant que celui-ci aliène des terres de réserve; elle ont le droit de donner ou de refuser leur consentement à cette aliénation; et elles

446 *Traité nº 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteaux à Qu'Appelle et Fort Ellice* (Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 7 et 8. Italiques ajoutés.
447 Mémoire des Premières Nations de la QVIDA, 5 mai 1997, p. 54.

ont le droit de conserver les terres de la réserve intactes si elles ne donnent pas leur consentement à une aliénation[448]. »

Quant à ce qui devrait se produire si le Traité 4 et la *Loi sur les Indiens* diffèrent dans leurs exigences faces à l'aliénation des terres de réserve, les Premières Nations font valoir que la distinction importante se situe dans le critère utilisé pour concilier ces différences :

> [Traduction]
> Avant l'adoption de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les tribunaux considéraient en général que la loi fédérale avait priorité et pouvait l'emporter sur les modalités des traités passés avec les Premières Nations. Toutefois, dans quelle mesure la *Loi sur les Indiens* aurait eu préséance sur le Traité 4 dépend des critères utilisés : recoupement, incompatibilité ou conflit. Si la *Loi sur les Indiens* l'emportait en cas de recoupement avec les dispositions du Traité 4 alors les dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière de cession remplaceraient effectivement les obligations issues du Traité 4, lesquelles exigeaient un consentement en cas d'aliénation de la réserve. Par contre, si un critère plus restrictif est adopté, alors la *Loi sur les Indiens* imposerait moins de limites aux droits et obligations découlant du Traité 4[449].

Les Premières Nations se sont ensuite fondées sur la décision du juge Cory dans *R. c. Badger*[450] comme jurisprudence pour proposer qu'un critère restrictif soit utilisé, du genre que la loi fédérale ne devrait prévaloir sur un droit issu de traité que lorsqu'il y a un conflit direct et non pas en cas de simple incompatibilité ou de recoupement. En conséquence, les droits issus de traité précités devraient, selon le mémoire de la QVIDA, demeurer intacts puisque les dispositions du Traité 4 « n'ont pas été remplacées par une loi[451]. »

Le Canada n'est pas d'accord avec l'analyse des Premières Nations, opposant que les modalités de la *Loi sur les Indiens* ont préséance dans la mesure où elles sont incompatibles avec le Traité 4. Par ailleurs, le Canada voit aussi la question d'un point de vue différent, se fondant sur la clause suivante du Traité 4 :

> Il est de plus convenue entre Sa Majesté et ses dits sujets Sauvages que le gouvernement de Sa Majesté pour le Canada pourra s'approprier telles sections de la réserve ci-dessus indiquée qui pourraient en aucun temps être nécessaires pour les travaux ou bâtisses publics de toute nature, compensation équitable étant faite aux Sauvages

448 Mémoire des Premières Nations de la QVIDA, 5 mai 1997, p. 56.
449 Mémoire des Premières Nations de la QVIDA, 5 mai 1997, p. 56.
450 *R. c. Badger*, [1996] 4 **WWR** 457.
451 Transcription, 26 juin 1997, p. 81-82 (David Knoll).

pour la valeur des impenses et un équivalent en terres ou en argent étant accordé pour la superficie de la réserve[452].

Dans le mémoire du Canada, le mot «appropriated» (rendu par s'approprier dans le Traité) employé dans cette clause a trait tant aux expropriations qu'aux aliénations «moindres» comme le permis délivré en vertu de l'article 28 des versions ultérieures de la *Loi sur les Indiens* et présumément l'autorisation donnée en vertu de l'article 34 de la loi de 1927. Il peut aussi d'appliquer aux aliénations du plein titre en fief simple ou à des droits moindres comme les servitudes ou les droits de passage. En bref, cette clause, selon le Canada, lui permet d'invoquer l'article 34 pour accorder l'autorisation d'utiliser et d'occuper des terres de réserve sans le consentement de la bande visée. Pour ce qui est de l'interprétation du traité que font les Premières Nations, le Canada fait valoir ce qui suit :

[Traduction]
Il est également à remarquer que pareille interprétation signifierait aussi que l'on pourrait prétendre qu'un droit moindre, non consensuel (ou du moins pas expressément consensuel), comme un permis accordé par le ministre pour moins d'un an en vertu du paragraphe 28(2), constitue une violation de traité. En effet, même un permis délivré pour plus d'un an avec le consentement de la bande pourrait être attaqué aux motifs qu'il n'exprime pas le consentement de la bande (mais simplement le consentement du conseil de bande). Nous sommes d'avis qu'il ne s'agit pas d'une interprétation raisonnable de la clause du traité[453].

Les Premières Nations répondent que la clause d'appropriation du Traité 4 se limite au contexte de l'expropriation et que le Canada a déjà reconnu qu'il ne s'agissait ni d'une expropriation ni d'une cession dans le présent cas.

Pour les mêmes raisons que nous avons données concernant la revendication de la QVIDA relativement aux obligations de fiduciaire du Canada, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de répondre à cette question dans les circonstances de la présente enquête. La nature et la durée de l'aliénation en faveur de l'ARAP étaient telles que le Canada aurait dû obtenir les consentements des bandes et du gouverneur en conseil sous le régime des dispositions en matière de cession contenues dans la *Loi sur les Indiens*, ou qu'il aurait dû au moins obtenir le consentement du gouverneur en conseil pour exproprier le droit requis. Ne l'ayant pas fait, cela signifie que le Canada ne

452 *Traité n° 4 conclu entre Sa Majesté et les tribus indiennes des Cris et des Saulteaux à Qu'Appelle et Fort Ellice* (Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 9.
453 Mémoire du gouvernement du Canada, 6 juin 1997, pp. 52-53.

s'est pas conformé à la *Loi sur les Indiens* et que les autorisations accordées doivent donc ne pas être valides. Comme précédemment, il y a peu à gagner de déterminer si le Canada a aussi manqué à ses obligations issues de traité. Encore une fois, nous nous abstiendrons donc de le faire.

QUESTION 4 EFFETS DES RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE BANDE DE 1977

Les résolutions du conseil de bande signées par les Premières Nations de Pasqua, Standing Buffalo et Muscowpetung dans les années 1970 ont-elles vraiment dégagé la Couronne et l'ARAP de toutes demandes passées, présentes et futures pour les dommages causés par l'ouvrage de régularisation du lac Echo construit dans les années 1940?

On se souviendra qu'en 1977, après qu'on eut découvert que les bandes de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo n'avaient jamais été indemnisées pour l'inondation de leurs terres de réserve, ces bandes ont conclu une entente de règlement avec l'ARAP. Aux termes de l'entente, comme le montrent des résolutions du conseil de bande distinctes signées par les bandes respectives, celles-ci reçoivent la somme de 265 000 $ et l'ARAP est dégagée, relativement aux bandes de Pasqua et Standing Buffalo, «de toutes demandes passées, présentes et futures relativement à l'érection de l'ouvrage de régularisation en question [lac Echo] et des inondations qui ont suivi». Dans le cas de Muscowpetung, la décharge porte sur les «terres présentement inondées par l'ouvrage de régularisation en question». Les trois bandes de l'ouest acceptent en outre «d'autoriser la délivrance d'un permis à l'ARAP concernant l'exploitation continue de l'ouvrage de régularisation en question[454].» Même si les bandes ont reçu et dépensé la majorité, sinon la totalité, du montant du règlement, aucun permis d'exploitation des ouvrages de régularisation et d'inondation des terres de réserve n'a jamais été délivré, en raison de préoccupations manifestées par les bandes concernant la nature perpétuelle du règlement et la superficie des terres devant être inondées. Les bandes prétendent ensuite annuler les résolutions du conseil de bande et toute autorisation pouvant y être accordée d'inonder les terres de réserve.

454 Résolution du conseil de bande, bande de Pasqua, 8 février 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1069); Résolution du conseil de bande, bande de Standing Buffalo, 8 février 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, Vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1070); Résolution du conseil de bande, bande de Muscowpetung, 15 février 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1074).

Ces faits donnent naissance à trois questions essentielles que la Commission doit étudier :

- Les résolutions du conseil de bande étaient-elles invalides parce qu'elles procédaient à l'aliénation permanente de droits sur les réserve?
- Les résolutions du conseil de bande dégageaient-elles le Canada et l'ARAP de toute responsabilité?
- Les bandes pouvaient-elles annuler les résolutions du conseil de bande de 1977?

Nous examinerons chacune de ces questions à tour de rôle.

Les résolutions du conseil de bande étaient-elles invalides?

Permis contre expropriation ou cession

La Commission a déjà étudié en détail la décision récente de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Opetchesaht* lorsqu'elle s'est demandée si le surintendant général des Affaires indiennes pouvait accorder l'autorisation d'utiliser et d'occuper des terres de réserve en vue de les inonder, en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927. Même si l'on peut présumer que l'article 34 est similaire dans sa nature au paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1952, telle que modifiée, nous avons conclu que, même si la majorité de la Cour a statué que l'aliénation dans *Opetchesaht* tombait dans l'application du paragraphe 28(2), le présent cas se distingue sur les faits, en raison de la nature plus substantielle du droit accordé à l'ARAP et de l'éventualité encore plus lointaine de l'expiration du droit.

Cela étant, nous devons aussi conclure que le Canada ne pouvait pas, même avec le consentement des conseils de bande respectifs, autoriser l'ARAP à occuper ou utiliser les terres de réserve en vue de les inonder en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1970 en vigueur au moment où les règlements ont été conclus. Pour faciliter la consultation, nous reproduisons à nouveau le texte du paragraphe 28(2) :

> **28**(2) Le Ministre peut, au moyen d'un permis par écrit, autoriser toute personne, pour une période d'au plus un an, ou, avec le consentement du conseil de la bande,

> pour toute période plus longue, à occuper ou utiliser une réserve, ou à résider ou autrement exercer des droits sur une réserve[455]

Dans son argumentation écrite, le Canada laisse entendre que, en consentant un simple droit de passage en vertu du paragraphe 28(2) plutôt qu'en permettant à l'ARAP d'exproprier le droit en fief simple au complet sur les terres inondées, les Affaires indiennes agissaient de la manière appropriée pour «affecter le moins possible les droits des Indiens[456].» Par cette affirmation, le Canada renvoie à la décision de la Commission dans son enquête concernant la revendication de la bande de Sumas relativement à une emprise ferroviaire, dans laquelle la Commission a statué ce qui suit :

> Y a-t-il eu manquement par la Couronne à son obligation de fiduciaire du fait qu'elle n'aurait pas exercé ce pouvoir discrétionnaire de manière à concéder un droit inférieur au fief simple absolu? La Couronne avait l'obligation de prendre en considération et l'intérêt du public dans le chemin de fer, et les intérêts de la bande de Sumas. Comme l'expropriation des terres ne servait pas au mieux les intérêts de la bande, on ne peut donc appliquer une norme fondée sur la protection «des intérêts» des créanciers de l'obligation. À notre avis, dans un tel contexte, la Couronne a l'obligation de porter atteinte le moins possible aux intérêts des Indiens. En l'espèce, il aurait été possible de satisfaire l'intérêt du public en concédant une emprise demeurant valide tant et aussi longtemps que la compagnie de chemin de fer avait besoin des terres en question. Concéder un quelconque droit supérieur ne servait d'aucune façon l'intérêt du public et n'était rien de plus qu'une disposition à titre gratuit de terres indiennes en faveur de la compagnie de chemin de fer. Nous en venons donc à la conclusion que si les lettres patentes ont effectivement transféré à la V.V. & E. le titre absolu à l'égard des terres constituant l'emprise, la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire en concédant ce droit sans l'assortir de l'obligation de n'utiliser ces terres que pour les fins du chemin de fer[457].

La Cour fédéral d'appel est parvenue récemment à une conclusion semblable dans l'affaire *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*, dans laquelle le juge en chef Isaac souscrit à la conclusion du juge de première instance voulant que le Canada a manqué à son obligation de fiduciaire envers la bande. Certaines terres de réserve avaient été cédées par la bande en 1951, bien que la preuve montre que la bande n'aurait pas cédé ses terres sans la menace de l'expropriation. Il semble que l'on avait besoin des terres en

455 *Loi sur les Indiens*, LRC 1970, c. I-6, article 28.
456 Mémoire du gouvernement du Canada, 6 juin 1997, p. 52.
457 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la bande de Sumas* (Ottawa, février 1995), 4 ACRI 3, p. 46 - 47.

question pour agrandir les installations des douanes au poste frontière de Douglas, mais elles sont demeurées inutilisées après la cession et ont éventuellement fait l'objet d'une étude d'expert-conseil, commanditée par le ministère fédéral des Travaux publics, en vue d'aménager certaines parties des terres à des fins commerciales. Le dossier montre en outre que, au fil des ans, la bande avait présenté un certain nombre de demandes pour qu'on lui rende les terres alors qu'aucune mesure apparente n'était prise pour les utiliser à des fins publiques; on avait refusé ces demandes en invoquant le fait que des études étaient en cours pour déterminer comment utiliser le bien-fonds, ou que l'utilisation des terres en vue d'agrandir les installations des douanes était imminente. On n'avait pas utilisé les terres à des fins publiques depuis quelque 40 ans lorsque, après que la bande ait reçu le rapport du consultant proposant que les terres soient utilisées comme centre de villégiature, la bande a intenté une action pour manquement à l'obligation de fiduciaire. Sur la question des obligations fiduciaires du Canada envers la bande en pareille situation, le juge en chef Isaac déclare ce qui suit :

> C'est dans le contexte de ces conclusions que le juge de première instance a défini l'obligation de fiduciaire qui incombait à l'intimée avant la cession, puis a conclu qu'il y avait eu manquement à cette obligation lors de la cession de 1951. Le juge de première instance a décrit la nature et l'étendue de l'obligation de l'intimée comme suit :
>
> > Lorsqu'on prend des terres de cette façon et qu'on ignore quel usage, si usage il y a, en sera fait, ou si les terres serviront à des fins gouvernementales, je crois que le fiduciaire se trouve dans l'obligation de subordonner la prise des terres à une clause de réversibilité, ou de s'assurer de quelque autre façon qu'on porte atteinte le moins possible aux droits des demandeurs. Je suis persuadée qu'il y a eu manquement à l'obligation fiduciaire envers les demandeurs.
>
> L'intimée a-t-elle manqué à l'obligation de fiduciaire qu'elle avait avant la cession?
>
> Compte tenu des circonstances de l'espèce, je souscris respectueusement à la façon dont le juge de première instance a qualifié l'obligation qui incombait à l'intimée avant la cession. Je souscris également à la conclusion du juge de première instance selon laquelle, compte tenu des faits, l'intimée a manqué à cette obligation lorsqu'elle a consenti à la cession de 1951. À mon avis, l'accord de cession de 1951, s'il est examiné dans le contexte de la relation précise qui existe entre les parties, constituait un marché abusif. On n'a pas tenté de rédiger ses conditions de façon à porter le moins possible atteinte aux droits de la bande et, par conséquent, l'intimée aurait dû exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à refuser de consentir à la

> cession ou à s'assurer que la cession était assujettie à des restrictions ou à des conditions[458].

Nous convenons que le Canada devrait chercher à minimiser ses atteintes aux droits de la bande sur ses terres de réserve. Dans ce contexte, il aurait peut-être entièrement convenu que le Canada acquière un intérêt de la nature d'un droit de passage ou une servitude plutôt que le titre en fief simple absolu des terres inondées en permanence ou à l'occasion à cause des ouvrages de régularisation érigés dans la vallée de la Qu'Appelle. En obtenant cet intérêt inférieur, le Canada a permis aux bandes de la QVIDA de conserver un intérêt réversif sur les terres, ainsi que le droit d'utiliser les parties des terres pouvant parfois ne pas être inondées.

Par ailleurs, comme nous en avons traité auparavant relativement à l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, c'est l'interaction de la *nature* et de la *durée* du droit transféré qui détermine si le mécanisme approprié pour disposer de l'intérêt en question est l'expropriation ou la cession, d'une part, ou un simple permis en vertu du paragraphe 28(2), d'autre part. De plus, le Canada n'est pas obligé d'acquérir le droit en fief simple absolu lorsqu'il procède par voie d'expropriation ou de cession; il peut à la place obtenir par expropriation ou cession un intérêt inférieur comme un droit de passage ou une servitude. Par ailleurs, si l'intérêt obtenu, tout en étant inférieur au fief simple absolu, est quand même suffisamment important en nature et d'une durée prolongée, alors même cet intérêt inférieur devrait être obtenu autrement que par l'intermédiaire du paragraphe 28(2). Dans *Opetchesabt*, le juge Major utilise l'exemple d'un bail minier comme l'une des situations où un intérêt inférieur au fief simple devrait être acquis au moyen d'une cession :

> À mon avis, le par. 28(2) ne s'applique pas dans les cas où il y a disposition permanente des droits des Indiens dans une partie des terres de la réserve. Par exemple, il doit y avoir une cession avant que le ministre n'autorise l'extraction de minéraux dans une réserve. Je tiens à préciser qu'il en serait ainsi et ce, que le droit d'exploiter et d'extraire des minéraux soit conféré à perpétuité ou pour une durée limitée en vertu d'un bail. À titre d'exemple, il pourrait fort bien y avoir disposition de droits miniers en vertu d'un document intitulé « bail ». Il faut toujours examiner la véritable nature des droits conférés. Même si le droit d'extraire des minéraux n'était accordé que temporairement en vertu du bail, une telle concession priverait à jamais la bande d'une ressource qui faisait partie de la réserve. Les diverses versions de la *Loi sur les*

458 *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*, [1997] CF no. 842 (non publiée, 24 juin 1997), par. 40-41.

> *Indiens* ont toujours exigé qu'il y ait une cession des droits miniers avant toute disposition de ceux-ci en faveur de tiers[459].

Dans cet exemple, on peut voir que, même si la durée du bail minier peut être «déterminable», la nature de l'intérêt aliéné est suffisamment «permanente» ou importante pour dépasser la portée du paragraphe 28(2). Une cession ou une expropriation est donc exigée.

En conséquence, nous devons réitérer notre conclusion que, même avec le consentement des conseils de bande de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo, le Canada ne pouvait se fonder, selon les faits en l'espèce, sur le paragraphe 28(2) pour autoriser l'ARAP à occuper ou utiliser des terres de réserve en vue de les inonder.

Effets du paragraphe 28(1)

Même si la Commission se trompe dans la conclusion qui précède concernant la signification et la portée du paragraphe 28(2), nous concluons tout de même que les résolutions du conseil de bande de 1977 ne pouvaient accorder pareil pouvoir. Cela s'explique par le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens* de 1970, que voici :

> **28.** (1) Sous réserve du paragraphe (2), est nul un acte, bail, contrat, instrument, document ou accord de toute nature, écrit ou oral, par lequel une bande ou un membre d'une bande est censé permettre à une personne, autre qu'un membre de cette bande, d'occuper ou utiliser une réserve ou de résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

Les seules exceptions permises au paragraphe (1) apparaissent au paragraphe (2), alors qu'un permis approprié peut être délivré par le ministre afin d'autoriser l'utilisation ou l'occupation ou autre exercice de droits sur une réserve pour une période n'excédant pas un an, ou par le ministre, avec le consentement du conseil de bande, pour toute période plus longue.

Une simple lecture du paragraphe 28(2) laisse croire que, pour permettre l'occupation ou l'utilisation de terres de réserve pour une période dépassant un an, il faut obtenir le consentement du conseil de bande *et* le ministre doit permettre l'occupation ou l'utilisation par écrit. Si l'on ne satisfait pas aux deux exigences, le consentement à l'utilisation et l'occupation semble nul.

---

459 *Bande indienne des Opetchesabt c. Canada* (1997), non publiée, 22 mai 1997 (Dossier de la CSC 24161), p. 19-20 (juge Major).

Mais, est-ce que la jurisprudence interprétant le paragraphe 28(2) appuie cette interpretation?

La philosophie sousjacente au paragraphe 28(2) a de longs antécédents qui précèdent le paragraphe lui-même et trouvent leurs racines dans la *Proclamation royale de 1763*. La jurisprudence appuie la conclusion qu'un permis écrit délivré par le ministre était un élément requis pour autoriser dans les faits l'occupation ou l'utilisation de terres de réserve en vertu du paragraphe 28(2)[460].

On peut voir la justification de principe dans la décision de la Cour de l'Échiquier du Canada dans l'affaire *R. c. McMaster*.[461] Dans cette affaire, un bien-fonds connu sous le nom de île Thompson, qui faisait partie de la réserve indienne St. Regis, a été loué en 1817 par les chefs de la bande qui l'occupaient à David Thompson pour une période de 99 ans. Le bail contenait une clause de renouvellement qui aurait permis de le proroger pour une durée maximale de 999 years. En 1872, McMaster tente d'obtenir le bail du successeur de Thompson, McDonald, et, préoccupé que la validité du titre puisse être contestable, McMaster s'informe si le ministère des Affaires indiennes reconnaîtrait le titre du bail s'il pouvait démontrer qu'il lui avait été dûment cédé et s'il payait les arrérages qui s'accumulaient depuis 1862. Après de longues négociations, les parties conviennent en 1882 que le ministère reconnaîtrait McMaster comme cessionnaire sur paiement des arrérages de loyer dûs, mais qu'il ne pouvait obtenir un nouveau titre à son propre nom parce que le bien-fonds, n'ayant jamais été cédé par la bande à la Couronne, ne pourrait être vendu ou loué. En 1883, McMaster paye les arrérages, et l'année suivante, le ministère de la Justice donne son avis voulant que McMaster avait suffisamment prouvé son titre pour être considéré comme le titulaire du bail accordé à l'origine à Thompson, et que son titre de possession était admis contre quiconque sauf la Couronne.

En 1915, McMaster présente une demande au ministère des Affaires indiennes en vue de renouveler le bail puisque la première période de 99 devait prendre fin l'année suivante. Le ministère répond qu'on ne lui avait pas garanti que le bail serait renouvelé, mais seulement que ses droits en vertu du bail seraient reconnus dans la mesure où cela pouvait se faire léga-

460 Aucun cas n'a confirmé que l'octroi de terres de réserve en vertu de l'article 28 peut être possible en l'absence de permis, bien que dans Port Franks Properties c. La Reine, [1981] 3 CNLR 86, p. 95 (CFPI), le tribunal a statué que la cession était légitime même si un bail avait été accordé avant la cession officielle. Environ un an plus tard, la bande a consenti la cession officielle des terres en questions et un décret a ensuite été pris pour approuver la cession et confirmer la location.

461 *R. c. McMaster*, [1926] Ex. CR 68.

lement. Déclinant sa responsabilité pour le paiement de la pénalité prévue dans le bail original en cas de non renouvellement, le ministère refuse de délivrer un renouvellement, donnant avis à McMaster de quitter le bien-fonds, et intente plus tard une action contre lui. À la Cour de l'Échiquier, le juge Maclean déclare ce qui suit :

> [Traduction]
> Comme le montre la jurisprudence, la Proclamation de 1763 a force de loi et, dans la mesure où les droits des Indiens sont concernés, elle n'a jamais été abrogée. La proclamation porte que nul particulier ne peut acheter des Indiens de terres réservées pour eux, et que tout achat doit être fait au nom de la Couronne, etc. Au cours des années subséquentes, le texte de toutes les versions de la Loi sur les Indiens a maintenu la lettre et l'intention de la Proclamation au chapitre de l'inaliénabilité des réserves indiennes par les Indiens. Comme le disait le lord-juge Watson dans l'affaire *St. Catherine Milling and Lumber Company*, depuis la date de la Proclamation, les Affaires indiennes ont été administrées successivement par la Couronne, par les gouvernements provinciaux et, depuis l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique en 1867, par le gouvernement du Dominion. La politique de ces administrations a toujours été la même à cet égard, que les habitants indiens ont été empêchés de conclure des transactions ayant pour objet la vente ou le transfert de leur intérêts dans les terres, et n'ont pu que céder leurs droits à la Couronne au moyen d'un contrat formel dûment ratifié lors d'une réunion des chefs ou des hommes marquants convoquée à cette fin. Même s'il y a eu des changements d'autorité administrative, il n'y a pas eu de changement depuis 1763 dans le type d'intérêt que les Indiens ont dans les terres qui leurs ont été cédées par traité, et qui a été confirmé dans l'affaire *St. Catherine Milling and Lumber Company*. Il ne fait aucun doute que le bien-fonds en question faisait partie d'une réserve indienne couverte par la Proclamation. *C'est pourquoi je suis entièrement d'avis que le bail consenti à Thompson en 1817 était nul*, et que les Indiens n'ont jamais eu dans les terres réservées à leur occupation un intérêt qu'ils auraient pu aliéner par voie de location ou de vente. La Couronne ne pouvait elle-même louer les terres, ou ratifier un bail, consenti par les Indiens sur les terres en question, à un moment ou un autre depuis la Proclamation, à moins d'une cession de celles-ci par les Indiens en faveur de la Couronne. Si le bail était nul, quoique ait pu faire le ministère des Affaires indiennes ou un autre organisme autorisé ou une personne administrant les affaires indiennes au chapitre de la conclusion ou de la ratification d'une pareille transaction, serait contraire aux dispositions de la Proclamation et aux lois ultérieures relatives aux affaires indiennes, lesquelles à cet égard énonçaient les dispositions de la Proclamation, et n'engageait pas la Couronne[462].

462 *R. c. McMaster*, [1926] Ex. CR 68, p. 72-73. Italiques ajoutés.

Des faits très similaires ont été étudiés par la Cour suprême du Canada dans *Easterbrook c. Le Roi*[463], affaire dans laquelle des terres de l'île de Cornwall dans la fleuve Saint-Laurent furent louées en 1821 par les chefs indiens britanniques de St. Regis à Solomon Y. Chesley. Le document était censé louer les terres à Chesley pour 99 ans, «et à l'expiration de cette période pour une autre période semblable de 99 ans et ainsi de suite jusqu'à la fin du bail et lorsque la période de 999 ans sera terminée.» Le ministère des Affaires indiennes n'a pas pris connaissance du bail jusqu'en 1875, lorsque, en réponse à une demande de renseignements sur la validité du bail, le surintendant général adjoint, Lawrence Vankoughnet, a coonfirmé que Chesley «a le droit de sous-louer le bien-fonds, comme il a eu l'habitude de le faire depuis des années.» Cependant, à l'expiration de la première période de 99 ans en 1920, le ministère donne au successeur de Chesley avis de quitter les lieux et refuse de percevoir d'autre loyer ou de continuer à reconnaître la tenance. Le juge Newcombe de la Cour suprême du Canada conclut que le juge Audette de la Cour de l'Échiquier a eu raison de refuser de confirmer le bail :

> [Traduction]
> Le savant juge n'a pas eu de difficulté à régler cette affaire, et je ne doute pas que ses conclusions doivent être confirmées. Dans le jugement formel, il a déclaré que le bail du 10 mars 1821 était nul et non avenu *ab initio*, et que le Roi avait le droit de recouvrer immédiatement la possession des terres décrites ainsi que les dépendances[464].

Les affaires *McMaster* et *Easterbrook* démontrent clairement le principe général établi depuis longtemps de l'inaliénabilité sans le consentement ou la permission de la Couronne dans les situations où un intérêt locatif a été prétendument octroyé par une bande. Même si le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens* de 1970 n'était pas encore en vigueur, les tribunaux ont tout de même statué que les aliénations présumées sont nulles.

Au moment où l'affaire *R. c. Devereux*[465] a été placée au rôle de la Cour suprême du Canada, le paragraphe 28(1) *avait été adopté*. Dans *Devereux*, la Cour s'est demandée si un non-Indien, Devereux, avait des droits sur des terres de réserve que lui avait présumément légué par testament Rachel Ann Davis, la veuve d'un membre de la bande des Six-Nations. Devereux avait aidé

463 *Easterbrook c. Le Roi*, [1931] SCR 210.
464 *Easterbrook c. Le Roi*, [1931] SCR 210, p. 218.
465 *La Reine c. Devereux*, [1965] SCR 567.

M^me^ Davis sur sa ferme depuis 1934, alors que les deux personnes avaient conclu une convention privée de location. La Cour a considéré que cet arrangement était nul aux termes du paragraphe 34(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1927, mesure législative ayant précédé le paragraphe 28(1) de la loi de 1952. Cependant, à la demande conjointe de Davis et Devereux, la Couronne loue le bien-fonds à Devereux pour une période de dix ans prenant fin le 30 novembre 1960, et accorde ensuite deux permis successifs à Devereux en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* (tel que modifiée en 1952) d'utiliser et d'occuper les terres à des fins agricoles. Le deuxième permis prend fin le 30 novembre 1962. Entre temps, Davis décède et, dans son testament, elle prétend laisser à Devereux le droit continu de posséder et d'utiliser les terres.

Puisque Devereux n'avait pas le droit de résider dans une réserve, la Couronne cherche à le faire partir en vertu des dispositions en matière d'empiètement contenues à l'article 31, et à aliéner l'intérêt de Davis par voie d'appel d'offres parmi les résidents admissibles. Dans les procédures qui suivent, le juge Thurlow de la Cour de l'Échiquier rejette la demande de la Couronne au motif distinct qu'une action pour faire partir l'auteur d'un empiètement sur une réserve en vertu de l'article 31 de la Loi doit être intentée au nom de la partie qui a le droit de posséder les terres. Ayant conclu que le droit de possession revenait aux membres de la bande Hubert Clause ou Arnold et Gladys Hill, le juge Thurlow conclut que la Couronne avait erré en intentant les procédures pour demander la possession au nom de la bande au complet.

Par ailleurs, la Cour suprême du Canada statue aussi que Devereux n'avait pas le droit de posséder ou d'utiliser les terres en question. Une fois le deuxième permis expiré, l'intérêt de Devereux dans le bien-fonds était régi par les dispositions de l'article 50 de la *Loi sur les Indiens* de 1952, lequel prévoit que « [U]ne personne non autorisée à résider dans une réserve n'acquiert pas, par legs ou transmission sous forme de succession, le droit de posséder ou d'occuper une terre dans cette réserve. » Le juge Judson, pour la majorité (juge Cartwright dissident), statue que :

> [Traduction]
> L'objet de la *Loi sur les Indiens* consiste à garder intactes pour les bandes indiennes les réserves mises de côté pour elles, sans tenir compte du désir d'un Indien en particulier d'aliéner pour son propre bénéfice une partie quelconque de la réserve pour laquelle il peut détenir un billet de location. C'est ce que prévoit le par. 28(1) de la Loi. Si l'art. 31 était limité, quant aux terres possédées par le titulaire d'un billet

de location, à des actions intentées à la demande de ce titulaire, des accords, nuls en vertu du par. 28(1), conclus entre le titulaire d'un billet de location et un non-Indien pour l'aliénation de terres de réserve, produiraient leurs effets et l'objet de la Loi serait contrecarré.

Les terres de réserve sont mise de côté pour la bande et ses membres et inaliénables par ceux-ci, sauf selon les dispositions expresses de la Loi, même lorsqu'elles sont attribuées à des Indiens en particulier. Selon la définition (alinéa 2(1) (o)) «réreserve» signifie

une parcelle de terrain dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté et qu'Elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande.

À l'al. 2(1)(a), «bande» signifie un groupe d'Indiens

(i) à l'usage et au profit communs desquels, des terres, dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté, ont été mise de côté...

En vertu de l'art. 18, des réserves sont détenues à l'usage et au profit des Indiens. Elles ne sont assujetties à aucune saisie sous le régime d'un acte judiciaire (art. 29). Sous le régime de l'art. 37, elles ne peuvent être vendues, aliénées ni louées, ou il ne doit en être autrement disposé, sauf lorsque expressément prévu dans la Loi, que si elles ont été cédées à Sa Majesté par la bande à l'usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté. Aucun droit de possession et d'occupation n'est acquis par legs ou transmission sous forme de succession par une personne non autorisée à résider dans une réserve (art.50 par. (1)).

Parmi les exceptions, le ministre peut louer au profit de tout Indien, à la demande de celui-ci, la terre dont ce dernier est en possession légitime sans que celle-ci soit cédée (par. 58(3)). C'est ce paragraphe qui conférait au ministre le pouvoir de concéder au défendeur le bail de dix ans qui expirait le 30 novembre 1960.

Sous le régime de cette loi, il n'y a que deux façons dont le défendeur pourraît être légalement en possession de la ferme en question, soit en vertu d'un bail consenti par le ministre au profit d'un Indien sous le régime du par. 58(3), ou en vertu d'un permis délivré sous le régime du par. 28(2).

On a présenté en preuve des tentatives d'entente entre le défendeur et l'acheteur et entre l'acheteur et le cessionnaire de l'acheteur en vertu du par. 50(2) qui auraient permis au défendeur de demeurer en possession à un loyer qui aurait permis à l'acheteur de faire ses remboursements. La Couronne a adopté la position que ces tentatives d'entente n'étaient pas pertinentes, le ministère n'ayant pas consenti à d'autres baux ou à un permis. Cette objection a été de bon droit acceptée et les tentatives d'entente n'aident en aucune façon la demande du défendeur de demeurer en possession[466].

L'importance de la décision *Devereux* repose dans le fait qu'on y conclut que le consentement de la Couronne sous forme d'un bail ou d'un permis est

466 *La Reine c. Devereux*, [1965] SCR 567, p. 572-573.

une condition préalable nécessaire à l'occupation ou à l'utilisation de terres de réserve.

L'affaire *M.D. Sloan Consultants Ltd. v. Derrickson*[467] est une jurisprudence récente confirmant la nécessité d'un permis écrit délivré en vertu de l'article 28. Dans cette affaire, on demandait à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique d'étudier l'effet d'une présumée convention entre un membre d'une bande (un titulaire d'un «billet de location») et une tierce partie en vue de louer une marina sur des terres de réserve. La Cour, après avoir examiné les arrêts *Easterbrook* et *Devereux*, a confirmé que la seule façon dont un occupant pouvait validement octroyer un intérêt dans une terre de réserve à une tierce partie était soit par le biais d'un permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) ou d'un bail en vertu du paragraphe 58(3). Le juge d'appel Goldie y déclare ce qui suit :

> [Traduction]
> Dans la mesure où les demandes des requérants reposent sur la validité des conventions de location du 21 octobre 1986 relativement à l'utilisation et l'occupation de la partie terrestre de la marina de Shelter Bay, elles doivent être rejetées. Le principe sous-jacent au par. 28(1) a été clairement énoncé par la Cour suprême du Canada : voir *Easterbrook c. Le Roi*, [1931] 1 DLR. 628, [1931] SCR 210, et *La Reine c. Devereux* (1965), 51 DLR. (2d) 546, [1965] SCR 567.
>
> Dans l'affaire *Devereux*, l'intimé est entré en possession d'une parcelle de terre de réserve aux termes d'une entente avec un membre de la bande qui en était devenu l'occupant. Cette entente a été jugée nulle en vertu du par. 28(1) et n'a laissé à Devereux aucun droit de possession et d'occupation après l'expiration d'un bail consenti en sa faveur par la Couronne aux termes du par. 58(3)....
>
> N'eut été du par. 28(1), j'aurais conclu que la convention de location mis en preuve dans le mémoire écrit daté du 21 octobre 1986, appuyait la prétention de Sloan qu'il avait un droit locatif sur les terres en question pour une période de 10 ans[468].

En fait, le tribunal a scindé la partie de l'entente traitant des terres de réserve et statué que l'intimé Derrickson avait manqué au reste de l'entente portant sur des biens mobiliers et des terres hors réserve.

Ni dans *Devereux*, ni dans *Derrickson*, les tribunaux n'ont indiqué l'absence de consentement de la bande comme facteur déterminant. La paragraphe 28(1) interdit à une bande de consentir unilatéralement à octroyer des terres de réserve à moins d'obtenir l'autorisation ministérielle néces-

467 *M.D. Sloan Consultants Ltd. v. Derrickson* (1991), 85 DLR (4th) 449 (CACB).
468 *M.D. Sloan Consultants Ltd. v. Derrickson* (1991), 85 DLR (4th) 449 (CACB), p. 455.

saire. Ainsi, selon le texte clair du paragraphe 28(1), même une intention claire de la part de la bande, ou d'un membre de la bande, échouera devant l'absence de l'autorisation nécessaire sous forme de permis.

Cette façon de voir le paragraphe 28(1) est appuyée par *Re Attorney-General of Nova Scotia and Millbrook Indian Band*[469], dans laquelle la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse s'est demandée si une entente entre la bande et une non-Indienne, Ruth Rushton, présumée permettre l'occupation de terres de réserve était nulle par l'opération du paragraphe 28(1). Le tribunal a accordé une grande importance au fait qu'il n'y avait pas de permis appuyant l'entente intervenue entre la bande et l'occupant, et a statué que l'absence de permis annulait l'entente :

> [Traduction]
> Les terres de réserve sur lesquelles le parc de maisons mobiles se trouve n'ont pas été cédées et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien n'a pas délivré de permis autorisant l'utilisation ou l'occupation des terres en vertu du par. 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, LRC 1970, c. I-6, et, plus particulièrement, n'a pas délivré de permis autorisant l'utilisation ou l'occupation des terres par M^me^ Rushton.
>
> Le paragraphe 28(2) permet au ministre d'autoriser une personne, qui n'est pas membre de la bande, à occuper ou utiliser une réserve ou y résider ou autrement exercer des droits sur la réserve. Il s'agit d'une disposition visant à qualifier le par. 28(1), dont voici le texte :
>
> 28(1) Sous réserve du paragraphe (2), est nul un acte, bail, contrat, instrument, document ou accord de toute nature, écrit ou oral, par lequel une bande ou un membre d'une bande est censé permettre à une personne, autre qu'un membre de cette bande, d'occuper ou utiliser une réserve ou de résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.
>
> ***Toute entente entre M^me^ Rushton et la bande indienne de Millbrook concernant l'occupation par l'intimée des terres de réserve du parc de maisons mobiles est clairement nulle en application du par. 28(1)***[470].

La décision du juge Mahoney de la Division de première instance de la Cour fédérale dans l'affaire *Springbank Dehydration Ltd. c. Charles*[471] illustre à nouveau que l'absence de permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) anulle une entente visant à transmettre un droit d'occupation et d'utilisation des terres de réserve. Dans cette affaire, le juge Mahoney a refusé d'accorder une injonction à la société demanderesse parce que l'exposé de la demande

469 *Re Attorney-General of Nova Scotia and Millbrook Indian Band* (1978), 93 DLR. (3d) 230 (CANE).
470 *Re Attorney-General of Nova Scotia and Millbrook Indian Band* (1978), 93 DLR. (3d) 230 (DACSNE), p. 231.
471 *Springbank Dehydration Ltd. c. Charles*, [1978] 1 CF 188 (P.I.).

était basé sur un intérêt dans certaines terres de réserve, ce que l'exposé n'arrivait pas à établir.

La demanderesse était sous-locataire d'environ 400 acres de terres de réserve en vertu d'un bail dans lequel le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien avait convenu que, si le bail principal était résilié, un nouveau bail équivalant au reste de la durée de sous-location serait accordé à la demanderesse. Le 26 juin 1976, la demanderesse et la bande ont conclu une entente par écrit en vertu de laquelle il est convenu que 160 acres d'autres terres de réserve seraient louées à la demanderesse en remplacement des 180 acres de terres louées, le lot ainsi constitué de quelque 380 acres étant appelé dans le jugement les «terres réunies». Peu après, le locataire principal décide de céder son bail à compter du 30 septembre 1976 et, le 2 septembre 1976, en vertu de son engagement, le ministre fait une offre, valide jusqu'au 29 septembre 1976, de louer le lot original de 400 à la demanderesse. Le 28 septembre, le conseil de bande, par voie de résolution, ratifie, approuve et confirme l'entente du 26 juin et demande au ministre d'accorder un bail sur les terres réunies à la demanderesse. Se fiant à l'entente du 26 juin et à la résolution du 28 septembre, la demanderesse refuse l'offre du ministre et dépense de l'argent sur les terres réunies. Cependant, aucun permis n'avait été délivré en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*.

La bande décide alors de se lancer en affaires elle-même sur les terres réunies et la demanderesse intente alors une action sollicitant, entre autres choses, une injonction. Le juge Mahoney conclut ainsi :

> Comme je l'ai souligné à la clôture de l'audience, je suis convaincu que si la déclaration démontre que les demanderesses ont actuellement un droit sur l'une ou l'autre des terres, l'injonction sera accordée à l'égard de ladite terre.
>
> ... Le droit sur les Terres réunies dépend uniquement des effets de l'entente du 26 juin 1976 et de la résolution ultérieure du Conseil de la bande....
>
> *En vertu du paragraphe 28(1), l'entente concernant les Terres réunies semble évidemment nulle et non avenue. Cette question a fait l'objet d'une jurisprudence trop constante pour être encore scusceptible d'équivoques malgré le cas d'équité manifeste. L'entente étant nulle et de nul effet, la résolution l'est également*[472].

472 *Springbank Dehydration Ltd. c. Charles*, [1978] 1 CF 188 (P.I.), p. 190-191. Dans sa décision, le juge Mahoney renvoit aux affaires *McMaster* et *Easterbrook* et à une autre décision de la Cour de l'Échiquier dans l'affaire *Le Roi c. Cowichan Agricultural Society*, [1950] RCÉ 448.

Étant donné que la demande d'injonction de la demanderesse reposait entièrement sur sa capacité d'établir qu'un droit légal subsistait sur les terres réunies, et parce que cet intérêt n'a pas été démontré, l'injonction n'a pas été accordée.

Dans ses rapports précédents traitant de cessions des terres de réserve par les Premières Nations de Kahkewistahaw et de Moosomin, la Commission a eu l'occasion d'examiner en détail les principes opposés de l'autonomie et de la protection qu'on trouve dans la *Loi sur les Indiens*, ainsi que la discussion sur ces principes dans des affaires comme *Apsassin* et *Chippewas of Kettle and Stony Point*. Les principes centraux de ces affaires ont été renouvelés récemment dans l'arrêt *Opetchesabt*, où le juge Major, comme on l'a déjà fait remarquer, déclare ce qui suit :

> Tout en gardant à l'esprit ces deux principes d'autonomie et de protection, il convient de préciser que l'art. 37 et le par. 28(2) accordent, selon la nature des droits conférés, différents niveaux d'autonomie et de protection. En effet, l'art. 37 établit un degré élevé de protection en ce qu'il exige à la fois l'approbation du gouverneur en conseil et le vote de tous les membres de la bande. Cela indique que l'article 37 s'applique lorsque des droits importants sur des terres de réserve, habituellement des droits permanents, complets, ou les deux, sont transférés. À l'opposé, le par. 28(2) vise des dispositions moins importantes, et le droit transféré doit avoir un caractère temporaire. Il ressort clairement de l'examen du permis en cause qu'il ne rompt pas l'équilibre établi par la *Loi sur les Indiens* en matière d'autonomie et de protection. Nous ne sommes pas en présence d'un cas où, compte tenu de la politique générale établie par la *Loi sur les Indiens*, il fallait effectuer une cession, avec toutes ses formalités administratives et juridiques[473].

D'une part, l'objectif d'autonomie est atteint en respectant les décisions que les bandes prennent relativement à leurs terres de réserve. D'autre part, il est possible de protéger l'assise foncière des Indiens en exigeant le consentement de la Couronne pour nombre des transactions prévues dans la *Loi sur les Indiens*. L'esprit de la Loi consiste à tenter de faire l'équilibre entre ces principes opposés en exigeant à la fois de la bande et de la Couronnes qu'ils consentent aux aliénations de terres. Si un tribunal devait sanctionner une entente conclue unilatéralement par une bande ou un membre d'une bande censée transférer un intérêt dans une terre de réserve sans le consentement de la Couronne, l'objectif sous-jacent de protéger l'assise foncière des Indiens contre l'érosion serait entièrement déjoué. Comme la Commission l'indiquait

473 *Bande indienne des Opetchesabt c. Canada* (1997) non publiée, 22 mai 1997 (dossier de la CSC 24161), p. 24 (juge Major).

récemment dans son rapport sur la revendication de la Première Nation de Eel River Bar :

> Si l'utilisation ou l'occupation de terres de réserve par d'autres moyens que ceux prévus par la *Loi sur les Indiens*, y compris les utilisations autorisées uniquement par la bande, était acceptée, la Couronne serait libérée de ses obligations en matière de protection, ce qui est en contradiction avec l'esprit de la *Loi sur les Indiens* et du principe sur lequel elle repose. En conséquence, sauf dans le cas où l'utilisation ou l'occupation aurait été autorisée par la Couronne d'une des manières prévues par la *Loi sur les Indiens* – c'est-à-dire la cession, l'expropriation ou le permis – l'utilisation ou l'occupation de terres de réserve est contraire à la *Loi*[474].

En ayant ces considérations à l'esprit, nous devons maintenant examiner les RCB de 1977 et les ententes écrites ou verbales qui en découlent. Ces instruments doivent sûrement constituer un ou plusieurs des actes, baux, contrats, instrument, documents ou accords «de toute nature, écrits ou oraux» énumérés au paragraphe 28(1) et ainsi y être soumis. En conséquence, puisqu'aucun permis n'a été délivré en vertu du paragraphe (2), mais sous réserve de nos commentaires ci-après, le paragraphe (1) prévoit clairement que les RCB et toute entente de règlement écrite ou verbale qui en découle doivent être considérées nulles.

De plus, même si on peut-être fait valoir que l'omission de délivrer des permis en 1977 pourrait être réglée même aussi tardivement en les délivrant maintenant, cette possibilité n'est pas ouverte en l'espèce parce que la nature de l'intérêt accordé à l'ARAP n'est pas de toute façon pas conciliable avec l'autorisation prévue au paragraphe (2). La Commission se retrouve donc aux prises avec le dilemme d'un règlement mal conçu, mais aux termes duquel des fonds ont été payés aux trois bandes de l'ouest et, semble-t-il, dépensés par celles-ci.

Compte tenu de la conclusion à laquelle est déjà arrivée la Commission qu'on ne peut utiliser un permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) pour autoriser l'inondation de terres de réserve, en raison de la portée des droits touchés, nous serions enclins à conclure que, si ce n'était du paragraphe 28(1), les règlements démontrés par les résolutions de 1977 étaient valides. Par ailleurs, le paragraphe 28(1) nous porte à conclure que le règlement était nul dans la mesure où il prétendait permettre à l'ARAP «d'occuper ou

474 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar concernant le barrage de la rivière Eel*, (Ottawa, décembre 1997), p. 135.

utiliser une réserve ou de résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.»

La prochaine question que nous devons examiner est de savoir si le règlement, qui dégageait l'ARAP «de toutes demandes passées, présentes et futures» découlant de l'inondation causée par les barrages, suffit à empêcher les Premières Nations de la QVIDA de réclamer des dommages-intérêts malgré le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens*.

Les résolutions du conseil de bande dégageaient-elles le Canada et l'ARAP de toute responsabilité?

Pouvoirs des conseils de bande

Les Premières Nations de la QVIDA affirment que, si la Commission conclut que les RCB *n'étaient pas* nulles *ab initio*, ce n'est qu'à ce moment qu'il devient nécessaire de déterminer si une résolution du conseil de bande peut dégager une tierce partie de toute responsabilité. La corrolaire à cette prétention des Premières Nations, c'est que si les RCB *étaient* nulles *ab initio*, il ne devrait pas être nécessaire de se demander si une résolution du conseil de bande peut avoir un pareil effet.

La position du Canada, bien entendu, repose sur la prémisse que l'on *peut* utiliser une résolution du conseil de bande pour dégager une tierce partie de ses responsabilités. Il tire cette conclusion du principe que la capacité d'intenter une action est un pouvoir nécessairement incident aux pouvoirs accordés expressément à un conseil de bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Dans son mémoire écrit, le Canada déclare ce qui suit :

> [Traduction]
> Le tribunal dans *Whitebear Band Council* v. *Carpenters Provincial Council of Saskatchewan and Labour Relations Board of Saskatchewan*[475] décrit les rôles et pouvoirs d'un conseil de bande de la manière suivante :
>
> > (iii) La nature du conseil de bande
> > Comme les *conseils municipaux* sont des «créatures» des législatures des provinces, les *conseils de bande indienne* sont les «créatures» du Parlement du Canada. Le Parlement, exerçant la compétence exclusive qui lui conférait la catégorie 91(24) de l'*Acte d'Amérique du Nord britannique de 1867* de légiférer relativement aux «Indiens et aux terres réservées aux Indiens», a adopté la *Loi sur les Indiens*, LRC 1970, c. I-6, qui prévoit – parmi ses nombreuses disposi-

475 *Whitebear Band Council v. Carpenters Provincial Council of Saskatchewan and Labour Relations Board of Saskatchewan* (1982), 135 DLR. (3d) 128, p. 133 et 134 (C.A. Sask.)

tions touchant le statut d'Indien, les droits de la personne, l'aide, et ainsi de suite, l'utilisation et la gestion des réserves indiennes – l'élection d'un chef et de 12 conseillers choisis par et parmi les membres de la bande indienne qui résident dans la réserve. Ces représentants élus constituent des conseils de bande qui, en termes généraux, visent à constituer une certaine forme – même si elle est plutôt rudimentaire –de gouvernement local par rapport à la vie dans les réserves indiennes et à agir un peu comme intermédiaire entre la bande et le ministre des Affaires indiennes.

De façon plus particulière, l'art. 81 de la Loi revêt les conseils de bande de pouvoirs et obligations relativement à la réserve et ses habitants qui sont habituellement associés à une municipalité rurale et à son conseil : un conseil de bande peut prendre des règlements administratifs pour le contrôle de la circulation; la construction et l'entretien des ouvrages publics; le zonage; la réglementation des jeux et amusements publics et des colporteurs et des marchands ambulants; la réglementation de la construction, de la réparation et de l'utilisation des immeubles, et ainsi de suite. Puisqu'un conseil de bande exerce –par voie de délégation du Parlement – ces pouvoirs et d'autres pouvoirs municipaux et gouvernementaux relativement à la réserve où il a été élu par la population.

Je crois qu'il convient de remarquer que la *Loi sur les Indiens*envisage une certaine évolution vers l'autonomie gouvernementale dans les réserves. L'article 69 de la Loi habilite le gouverneur en conseil à «permettre» à une bande de gérer et de dépenser l'argent de ses revenus – dans le cadre d'un règlement du gouverneur en conseil – et, en vertu de l'art. 83, le gouverneur en conseil peut déclarer qu'une bande «est parvenue à un stade avancé de développement», auquel cas le conseil de bande peut, avec l'approbation du ministre, percevoir des sommes en évaluant et en taxant les terres de réserve et en exigeant des permis des entreprises de la réserve. Entre-temps, le conseil de bande tire ses fonds principalement du gouvernement du Canada....

En plus de leurs fonctions municipales et gouvernementales, les conseils de bande sont aussi habilités, par la *Loi sur les Indiens*, à jouer un rôle consultatif et, dans certains cas, à exercer un droit de veto, relativement à certaines activités du ministre par rapport à la réserve, y compris la façon dont est dépensé l'argent des Indiens, capital comme revenus, et l'utilisation et la possession des terres de réserve.

De plus, à la lumière des dispositions de l'entente de contribution unique et de certaines des modalités des ententes globales de contribution, il semble qu'en pratique, les conseils de bande agissent de temps à autres comme mandataires du ministre des Affaires indiennes et représentants des membres de la réserve concernant la mise en application de certains programmes fédéraux conçus pour les réserves indiennes et leurs résidents, un rôle complémentaire conforme à leur fonction.

Le pouvoir de contracter des conseils de bande, pouvoir incident nécessaire à ceux qui leurs sont expressément accordés dans la *Loi sur les Indiens* est abordé directement dans la décision de la Cour du banc de la Reine de l'Alberta dans l'affaire *Telecom Leasing Canada (TLC) Ltd.* v. *Enoch Indian Band of Stony Plain Indian*

Reserve No. 135[476]. Cette affaire consistait à déterminer si un conseil de bande pouvait conclure une garantie de location avec une entreprise locataire de certains équipements de construction routière. Le tribunal est arrivé à la conclusion que le conseil avait ce pouvoir :

> La question la plus importante est de savoir si le conseil de bande était autorisé à conclure une entente de ce genre au nom de la bande. La défenderesse fait valoir qu'elle ne l'était pas. La défenderesse affirme que le conseil de bande tire ses pouvoirs uniquement des lois, et que la conclusion d'un contrat de garantie ne fait pas partie des pouvoirs énumérés dans la *Loi sur les Indiens*. À la place, fait valoir la défenderesse, l'approbation de la bande au complet était nécessaire et pas uniquement celle du conseil de bande.
>
> Je ne suis pas de cet avis. Même si le conseil de bande est de toute évidence une création de la loi, tirant ses pouvoirs uniquement de la *Loi sur les Indiens* (*Paul Band (Indian Reserve No. 133)* v. *R.*, [1984] 2 WWR 540, 29 Alta. LR (2d) 310 (sub nomine *R.* v. *Paul Indian Band*) [1984] 1 CNLR 87, 50 A.R. 190 (C.A.), p. 549 [WWR, p. 94 CNLR], *il doit nécessairement disposer de pouvoirs en plus de ceux expressément conférés dans la loi*. Ce principe a été reconnu par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Lindley* v. *Derrickson* (29 mars 1976), [1978] CNLB (No. 4) 75, où elle a statué qu'un «conseil de bande doit avoir le pouvoir implicite d'intenter des procédures juridiques au nom de la bande» (p. 84). À cet égard, j'accepte la proposition que fait Jack Woodward dans son ouvrage *Native Law* (Toronto: Carswell, 1989), à la p. 166 :
>
> ...
>
> On peut dire que les conseils de bande possèdent au moins tous les pouvoirs nécessaires pour réussir à s'acquitter de leurs responsabilités aux termes de la *Loi sur les Indiens*, même lorsqu'ils ne sont pas spécifiquement énoncés. Citons le pouvoir implicite de contracter, sans qu'il soit nécessaire que la *Loi sur les Indiens* l'autorise.

La Cour suprême de la Colombie-Britannique est parvenue à une conclusion similaire dans *Joe* v. *Findlay and Findlay*[477]. Dans cette affaire, le conseil de bande tentait de reprendre possession de certaines terres de réserve d'un membre de la bande qui avait cessé de payer son loyer. En réponse à la question de savoir si la bande avait le pouvoir d'intenter l'action, le tribunal déclare ce qui suit :

> Affirmer que le conseil a le pouvoir d'attribuer des terres de réserve, mais ne peut en reprendre possession lorsque les droits qu'il a accordé ont pris fin aurait pour effet, à mon avis, de refuser au conseil la possibilité de s'acquitter efficacement de cette fonction importante. Le conseil ne peut exercer la compétence juridique qui lui est confiée s'il n'a pas en droit le statut nécessaire pour intenter une action comme la présente contre un locataire après terme.

En conséquence, nous sommes d'avis que les conseils de bande avaient le pouvoir d'engager, et c'est le cas en l'espèce, leurs Premières Nations respectives en dégage-

476 *Telecom Leasing Canada (TLC) Ltd. v. Enoch Indian Band of Stony Plain Indian Reserve No. 135*, [1993]1 WWR 373, [1994] 1 CNLR 206, p. 208 et 209 (BR Alberta).
477 *Joe v. Findlay and Findlay* (1987) 12 BCLR (2d) 166, [1987] 2 CNLR 75, p. 81 (CSCB).

ant le Canada et l'ARAP de tous dommages-intérêts comme le montrent la correspondance et les RCB[478].

Les Premières Nations de la QVIDA ont fait valoir que, si la Commission devait conclure que les résolutions du conseil de bande n'étaient pas nulles *ab initio*, la jurisprudence laisse croire qu'on peut utiliser une résolution du conseil de bande en vue de dégager une tierce partie de toute responsabilité :

> [Traduction]
> ... même si une RCB ne peut dégager le Canada ou la bande des obligations que leur impose la loi, une RCB peut-elle dégager une autre partie de ses responsabilités envers la Première Nation? La jurisprudence a établi que le conseil d'une Première Nation peut intenter une action, plaider et se défendre, et peut engager la Première Nation au sens contractuel du terme.
>
> Ces affaires laissent croire que si les RCB dégageant l'ARAP adoptées par les conseils des Premières Nations sont valides, on jugera probablement qu'elles lient les Premières Nations. Une renonciation est essentiellement une entente contractuelle par laquelle une partie, en échange d'une contrepartie, accepte de renoncer à une demande contre l'autre partie. Le pouvoir de renoncer à une cause d'action constitue nécessairement un attribut de celui « d'intenter une action, de plaider et de se défendre ». Dans la présente affaire, les renonciations semblent avoir été consenties par les Premières Nations en retour des 265 000 $ versés en compensation par l'ARAP, et les Premières Nations semblent avoir agi après avoir reçu des conseils juridiques. D'après ces facteurs, il semble que les RCB pourraient lier les Premières Nations, dans la mesure où elles dégagent l'ARAP de sa responsabilité pour les dommages passés, présents et futurs attribuables aux inondations[479].

Même s'il semble qu'un conseil de bande peut, par résolution, « intenter une action en justice, la plaider et se défendre, et peut engager une Première Nation au sens contractuel du terme », la Commission est d'avis que cette question n'est pas sans soulever des doutes dans les faits en l'espèce. Toutefois, étant donné nos motifs qui suivent, la Commission n'a pas à statuer sur cette question dans le présent rapport.

---

478 Mémoire du gouvernement du Canada, 6 juin 1997, p. 58-60.

479 Mémoire des Premières Nations de la QVIDA, 5 mai 1997, p. 68-69. En affirmant que la « jurisprudence a établi que le conseil d'une Première Nation peut intenter une action en justice, la plaider et se défendre, et peut engager une Première Nation au sens contractuel du terme », les Premières Nations se fondent sur les décisions suivantes : ***Bande indienne Wewayakum c. Bande indienne Wewayakai***, [1991] 3 CF 420 (PI, juge Addy), p. 428-429 (répertorié *Roberts c. R.*); ***Telecom Leasing Canada (TLC) Ltd. v. Enoch Indian Band***, [1993] 1 WWR 373 (BR Alberta, juge Wachowich), p. 376-377; ***Gitanmaax Indian Band v. British Columbia Hydro and Power Authority*** (1991), 84 DLR (4th) 562 (CSCB).

Étendue de l'exonération

Si l'on présume qu'une résolution du conseil de bande peut dégager une tierce partie de la responsabilité d'avoir utilisé et occupé sans autorisation des terres de réserve, on peut se demander si les résolutions du conseil de bande en l'espèce exonèrent le Canada en général de toute resposabilité, ou seulement l'ARAP. Les Premières Nations invoquent des arrêts comme *Apsassin*comme jursiprudence soutenant la proposition que les tribunaux «démontrent une volonté croissante de traiter les différents éléments du gouvernement fédéral comme des entités distinctes pour déterminer sa responsabilité envers les Premières Nations pour les préjudices passés[480].» Dans *Apsassin*, la Cour suprême du Canada a statué que le ministère des Affaires indiennes avait l'obligation de fiduciaire de renverser une transaction foncière dont on s'était aperçu qu'elle était défavorable à la bande, alors qu'aucune obligation de la sorte n'a été explicitement imposée à l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants, malgré le fait qu'il ne s'agit que d'un autre segment de la Couronne fédérale. Les Premières Nations de la QVIDA prétendent que la renonciation dans le présent cas ne s'applique qu'à l'ARAP. Elles disent que, parce que les Affaires indiennes n'ont que très peu participé aux négociations du règlement, le ministère ne s'est pas acquitté de sa responsabilité de fiduciaire de veiller à ce que les dispositions de la *Loi sur les Indiens* soient respectées et, par conséquent, n'a pas protégé les intérêts des bandes en ce qui a trait aux dommages prévisibles qui découleraient de l'érection des barrages de la vallée de la Qu'Appelle.

Le Canada adopte un point de vue différent. Ses conseillers juridiques font valoir que la *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies* crée simplement un fonds devant être administré par le ministre fédéral de l'Agriculture pour faire face aux problèmes de sécheresse et d'érosion au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta :

> [Traduction]
> Maintenant, bien entendu le ministre de l'Agriculture est un ministre du gouvernement, tout comme le ministre des Affaires indiennes ou, à cette époque, le ministre de l'Intérieur, et il représente le Canada dans la même mesure que tout ministre de Sa Majesté peut représenter le Canada[481].

480 Mémoire des Premières Nations de la QVIDA, 5 mai 1997, p. 69.
481 Transcription, 26 juin 1997, p. 119-120 (Bruce Becker).

En résumé, cet argument signifie que, en dégageant l'ARAP, qui est l'un des éléments du Canada, les bandes de la QVIDA ont dégagé le Canada.

De l'avis de la Commission, il n'est pas nécessaire de déterminer si les Premières Nations ont raison d'affirmer qu'il est possible de séparer l'ARAP, à qui les renonciations ont été accordées, et de poursuivre la partie du gouvernement fédéral n'ayant pas bénéficié des exonérations. La vraie difficulté en l'espèce repose dans le fait qu'il y a un doute considérable, d'après la preuve dont dispose la Commission, à savoir si les Premières Nations de Pasqua, de Muscowpetung et de Standing Buffalo ont subi des préjudices pour lesquels elles n'ont pas été pleinement indemnisées en 1977. En outre, pour avoir gain de cause sur ces motifs, les Premières Nations devraient démontrer que le Canada a manqué à ses obligations de fiduciaire en ne les empêchant pas de conclure un marché s'apparentant à de l'exploitation avec l'ARAP. Après avoir évalué la preuve, nous avons de la difficulté à voir comment on pourrait qualifier cette transaction comme de l'exploitation, tant du point de vue de la procédure que de celui du résultat.

On peut présumer que, dans le contexte des négociations du règlement de 1977 entre l'ARAP et les bandes de l'ouest membres de la QVIDA, l'obligation du Canada consistait à s'assurer que les négociations ne débouchent pas sur une transaction qui soit, pour reprendre les mots du juge McLachlin dans l'arrêt *Apsassin*, imprudente ou inconsidérée et, par conséquent, constitue une exploitation des bandes. En l'espèce, les bandes avaient accès à des conseils juridiques indépendants. En effet, on avait demandé aux Affaires indiennes de demeurer en dehors des négociations parce que les bandes estimaient que l'avocat Roy Wellman ne serait pas aussi limité que le ministère, et qu'il serait mieux en mesure de plaider la cause des bandes. Il faut reconnaître au crédit de Wellman qu'il a réussi à négocier un règlement de 265 000 $ qui représentait en gros dix fois la proposition initiale de l'ARAP et le double de sa position «confidentielle». En fait, le chiffre final du règlement de 265 000 $ a été proposé par les bandes en premier lieu. Il est difficile de comprendre comment, ayant vu que les bandes bénéficiaient de conseils juridiques indépendants, et ayant examiné le règlement et accepté la recommandation du ministère de l'Expansion économique régionale selon laquelle ce règlement était «raisonnable et justifiable», on pourrait dire que le Canada ne s'est pas acquitté de ses obligations de fiduciaire envers les bandes. Dans ce contexte, nous trouvons que les paroles suivantes du juge d'appel Urie dans l'affaire *Kruger* trouvent application :

> En réalité, [les membres de la Première Nations] ont accepté les paiements quoique de mauvais gré. Les sommes versées correspondaient aux évaluations indépendantes soumises aux deux parties, lesquelles ont été effectuées après de longues négociations et après que l'agent des Indiens et d'autres hauts fonctionnaires de la direction des Affaires indiennes eurent fait maintes démarches pour le compte des Indiens. *Selon les prétentions des appelants, la Couronne aurait pu, dans ces conditions, réussir à échapper à l'accusation d'avoir manqué à son devoir de fiduciaire uniquement si dans chaque cas, elle s'était entièrement pliée à leurs exigences ou si elle s'était complètement retirée des négociations. Or, par suite de ses autres obligations, il lui était impossible de le faire.* Dans ces conditions, la Couronne était tenue d'assurer au mieux la protection des intérêts de tous ceux dont ses représentants étaient responsables. Le gouverneur en conseil est devenu l'arbitre final. *Toutefois, en fin de compte, si les appelants avaient été si mécontents des expropriations et des offres de la Couronne, ils auraient pu demander à la Cour de l'Échiquier de trancher le litige.* Mais pour une raison ou une autre, ils en ont décidé autrement. Ils ont accepté l'offre de la Couronne; or, *dans le cas du lot B du moins, l'offre correspondait au montant qu'ils avaient proposé.* Je ne vois pas comment ils pourraient maintenant contester à bon droit, après tant d'années, les règlements qu'ils avaient acceptés[482].

La décision *Kruger* a de toute évidence été rendue dans le contexte d'une expropriation, accompagnée d'évaluations indépendantes et de force représentations au nom de la bande par des fonctionnaires des Affaires indiennes. Malgré les différences évidentes dans l'affaire *Kruger*, il y a d'importantes analogies avec les faits dont nous sommes saisis. Premièrement, les bandes de la QVIDA ont bénéficié de conseils juridiques indépendants de Wellman qui a représenté avec fermeté leurs intérêts tout au long des négociations qui ont conduit au règlement de 1977. Deuxièmement, les bandes auraient aussi pu rejeter le règlement de 1977 en faveur d'un règlement devant les tribunaux, mais elles ont choisi de ne pas le faire. Enfin, J.D. Leask, directeur général des Affaires indiennes pour la région de la Saskatchewan, a examiné le règlement et a conclu qu'il était «juste et équitable».

La seule manière dont on pourrait dire que les Affaires indiennes ont manqué à leur devoir serait dans le fait qu'aucune des parties n'a obtenu d'évaluation indépendante. On se souviendra que les parties avaient au départ convenu de procéder en faisant établir par l'ARAP des évaluations techniques pour quantifier les superficies touchées. Les bandes ont plus tard demandé à procéder en l'absence de ces évaluations pour éviter de prolonger le processus et d'engager des dépenses supplémentaires. Il en résulte

482 *Kruger c. La Reine*, [1986] 1 CF 3, p. 53-54 (CA féd., juge d'appel Urie); [1985] 3 CNLR 15.

que l'évaluation choisie a été celle des bandes, à laquelle l'ARAP s'objectait fermement au départ. Finalement, pour utiliser les termes du juge d'appel Urie dans *Kruger*, l'ARAP a entièrement accepté les modalités proposées par les bandes. L'ARAP a qualifiant la proposition des bandes de «raisonnable et justifiable» en affirmant avoir payé «la valeur actuelle des rendements perdus des terres entre 1943 et aujourd'hui [1977]», ainsi que la juste valeur marchande des zones inondées pour ce qui est des dommages futurs, mais ils est évident que le règlement représente le chiffre des bandes. Avec cette situation à l'esprit, il nous serait difficile de conclure que l'absence d'évaluations indépendantes a été défavorable aux bandes en 1977.

Possibilité de séparer le règlement de 1977

Même si le règlement de 1977 était juste et raisonnable, le paragraphe 28(1) annule toute entente écrite ou verbale «par lequel une bande ou un membre d'une bande est censé permettre à une personne, autre qu'un membre de cette bande, d'occuper ou utiliser une réserve ou de résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.» Que devons-nous faire alors d'un règlement qui envisage les dommages pour violation passée du droit de propriété ainsi qu'une compensation et des permis pour l'utilisation et l'occupation futures, particulièrement lorsque le fait de procéder avec ce genre de permis était, selon nous, non valide? De plus, quel est l'effet des sommes ayant en réalité été payées par l'ARAP au profit des bandes, et que celles-ci ont dépensées? Finalement, qu'en est-il du fait que les bandes aient ultérieurement adopté des RCB censées annuler les RCB par lesquelles le règlement avait été adopté?

Nous aborderons la dernière question plus loin dans le présent rapport. Pour ce qui est des deux premières, nous estimons que la question à laquelle nous devons répondre est de savoir si le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens* annule le règlement de 1977 au complet, ou si des parties du règlement peuvent être séparées et demeurer en vigueur malgré le fait que d'autres parties du règlement sont de toute évidence illégales et, par conséquent, nulles.

Pour comprendre l'effet du texte du paragraphe 28(1) qui rend une entente «nulle» à moins qu'on ait satisfait aux exigences du paragraphe 28(2), il est instructif d'examiner l'analyse suivante faite par G.H.L. Fridman concernant les contrats «illégaux» :

[Traduction]
1. Invalidité pour cause d'illégalité. [. . .]

b) Illégalité et autres types d'invalidité. [. . .]
Un contrat pour cause considéré en droit comme abusif, même s'il respecte toutes les autres exigences d'une transaction valide, ne le sera pas en essence, et, par conséquent, sera nul. L'invalidité pour cause d'illégalité a trait à un contrat qui contrevient à une loi ou une doctrine de la common law touchant le but ou l'objet de ce contrat. Le terme «illégalité», dans ce sens, ne veut pas dire «criminel». Le fait qu'un contrat soit illégale, donc invalide et par conséquent nul, ne signifie pas nécessairement que les cocontractants sont coupables d'une conduite criminelle. Toutefois, le terme «illégalité» a été utilisé pour décrire des contrats qui peuvent avoir des conséquences du point de vue du droit criminel, en vertu du Code criminel du Canada (ou en vertu d'une loi ou des règles de la common law en Angleterre), de même que les conséquences de l'invalidité contractuelle.

c) Illégalité et nullité

Dans l'histoire des contrats qui sont invalides en common law, les tribunaux ont souvent utilisé l'expression «illégal» pour désigner non seulement un contrat qui est sans aucun doute illégal au sens d'une loi ou au sens de l'un des principes d'intérêt public que nous examinerons plus loin, mais aussi un contrat qui en common law n'est pas complètement et vraiment illégal. Comme le précise le lord juge Denning dans l'arrêt anglais *Bennett v. Bennett*[453], certains de ces contrats «illégaux» en common law n'étaient pas, et ne sont pas maintenant, illégaux au sens strict. Ils sont en réalité nuls dans la mesure de leur illégalité, mais peuvent être appliqués pour le reste, si la partie illégale peut être séparée de celle qui est légale. En conséquence, un contrat d'interdiction de concurrence est nul, mais n'est pas illégal; si on peut extraire l'interdiction illégale du reste du contrat, on le fera. Dans la langue et les idées plus sophistiquées du vingtième siècle, certains contrats peuvent être invalides, en tout ou en partie, sans être illégaux, et cette invalidité peut découler d'une loi ou de la common law. Les causes canadiennes, cependant, ne semblent pas faire les mêmes distinctions subtiles. Elles semblent utiliser les expressions «illégal» et «nul» de manière interchangeable, et ne pas faire de vraie différence entre les différentes classes d'invalidité, même si elles ont accepté et appliqué les doctrines anglaises touchant la possibilité de scinder des éléments des contrats d'interdiction de concurrence et autres, sur lesquels on pourrait dire que repose la distinction entre nullité et invalidité. [. . .]

Une distinction en particulier mérite qu'on la reconnaisse, et c'est celle entre l'invalidité découlant d'une loi et l'invalidité découlant de la common law. Il y a suffisamment de différences entre la nature de l'invalidité en question et le fonctionnement des doctrines pertinentes pour justifier une classification des types d'invalidité selon que la source vient d'une loi ou d'une règle de common law.

2. Illégalité d'origine législative

a) Interdiction par une loi

453 *Bennett v. Bennett*, [1952] 1 KB 249, p.160 (CA).

> Dans ce contexte les lois en question ne sont pas comme telles pénales, c'est-à-dire, le Code criminel. Ce sont des lois réglementaires qui, enfreintes, provoquent l'illégalité. L'interdiction d'un contrat par une loi de ce genre rend le contrat nulle et sans effet. [. . .][484]

Dans le présent cas, il ne fait aucun doute que le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens* donne naissance au genre d'illégalité d'origine législative envisagé par Fridman. À moins que les exigences du paragraphe 28(2) aient été satisfaites, une entente dans laquelle une bande ou un membre d'une bande prétend permettre à une personne autre qu'un membre de cette bande d'occuper une réserve, d'y résider ou autrement y exercer des droits est nulle, du moins dans la mesure de son illégalité. Toutefois, le reste de cette entente peut être appliquée, si, pour utiliser les termes de Fridman, « la partie illégale peut être séparée de celle qui est légale. »

Sur la question de la possibilité de séparer des éléments, Fridman poursuit :

> Un . . . très important qualificatif de la doctrine de la nullité des contrats illégaux est l'idée de la *séparation*. Parfois, un tribunal reconnaîtra la séparation des parties valides d'un contrat de celles qui sont irrégulières et, tout en refusant de donner effet à ces dernières, permettra aux premières de s'appliquer. À ce chapitre, il est bon de mentionner que l'argument selon lequel il existe une distinction entre les contrats illégaux et les contrats nuls (sans être illégaux), que ce soit à cause d'une loi ou de la common law, peut dépendre de l'application de l'idée de séparation. Si la considération pour une promesse ou une série de promesse est illégale, alors toutes les promesses qui reposent sur cette considération, ou en dépendent, seront invalides. Si certaines des promesses dépendent de cette considération illégale, que ce soit en common law ou en vertu d'une loi, tandis que d'autres ont une existence indépendante, et reposent sur une considération qui elle-même n'est pas illégale, alors ces promesses indépendantes peuvent s'appliquer à l'autre partie. Cette distinction est à la base même de la dichotomie illégal-nul. Pour citer la décision anglaise dont on dit qu'elle appuie cette théorie :
>
> > . . . il existe deux genres d'illégalités ayant des effets différents. Dans le premier cas, l'illégalité est criminelle, ou *contra bonos mores*, et en pareil cas . . . une disposition de ce genre, si elle est l'un des éléments d'un contrat, invalidera l'ensemble, même s'il y a d'autres dispositions. On trouve un deuxième genre d'illégalité qui n'a pas cette connotation; les autres modalités du contrat demeurent si la portion illégale peut être séparée, la portion illégale étant une disposition que le tribunal, pour des motifs d'ordre public, n'appliquera pas[485].

---

484 G.H.L. Fridman, *The Law of Contract in Canada*, 2e ed. (Toronto/Calgary/Vancouver: Carswell, 1986) aux pages 321-325.

485 *Goodinson v. Goodinson*, [1954] 2 QB 118, p. 120-121 (CA, lord juge Somervell).

> Il est proposé, comme réponse, qu'en réalité le critère de l'effet du contrat, pour ce qui est d'être entièrement illégal ou seulement nul en partie, doit dépendre : (1) du principe de la règle de common law ou de la disposition de la loi qui est invoquée, à savoir, peut-on en limiter l'étendue et l'application; et (2) si, dans les circonstances, non seulement le contrat pourrait potentiellement être séparé, mais peut en fait l'être, eu égard à la façon dont les parties ont contracté. Ainsi, l'opération de la doctrine de la séparation repose sur la possibilité de l'appliquer au type de contrat qui est en cause, de même que sur la question pratique de savoir sur le contrat en particulier dont est saisi le tribunal, même s'il pourrait être séparé, survivra à la séparation[486].

Par conséquent, pour déterminer si le règlement de 1977 doit être considéré comme entièrement illégal ou seulement nul en partie, il sera nécessaire de se demander, premièrement, si la portée et l'application du paragraphe 28(1) peuvent et devraient être limitées, et, deuxièmement, si le règlement lui-même peut être séparé en fait, eu égard à la façon dont les parties ont contracté.

Toutefois, étant donné les positions que les parties ont adoptées dans la présente enquête, il serait prématuré pour la Commission de trancher ces questions à cette étape-ci. Aucun des parties n'a abordé dans son mémoire écrit la question importante de la séparation des modalités d'un contrat parce qu'elles ont pris une approche «tout ou rien», le Canada tentant de maintenir l'ensemble du règlement, et les Premières Nations de la QVIDA faisant valoir qu'il devrait être déclaré complètement nul.

Tel qu'indiqué précédemment, la Commission est d'avis que la position du Canada ne peut se justifier. En application du paragraphe 28(1), le règlement doit être entièrement nul, comme le prétendent les Premières Nations, ou, si le règlement peut être séparé, il est à tout le moins nul en ce qui concerne le permis proposé et les dommages payés à l'avance à partir de 1977 et pour le futur.

Si on présume, sans décider sur le fond, que l'ensemble du règlement de 1977 est nul, et si on présume que les barrages demeureront en place, il sera nécessaire pour les parties d'entreprendre des négociations pour obtenir l'autorisation nécessaire pour inonder les terres de réserve et déterminer si une compensation doit toujours être payée aux Premières Nations de la QVIDA relativement aux dommages subis depuis les années 1940 jusqu'à présent et pour le futur. En pareil cas, la position de Pasqua, Muscowpetung et Standing Buffalo ne serait pas différente de celle de Sakimay, Cowessess et

486 G.H.L. Fridman, *The Law of Contract in Canada*, 2 ed. (Toronto/Calgary/Vancouver: Carswell, 1986) p. 399-401.

Ochapowace, sauf pour ce qui est de l'importance de la déduction devant être prise en considération dans les négociations. La somme négociée concernant les Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo devrait être réduite des 265 000 $ payés en dollars de 1977, alors qu'un règlement avec les trois Premières Nations de l'est devrait tenir compte de la compensation de 3 330 $ qui leur a été payée en 1943, moins les 60 $ versés au crédit du pensionnat indien de Cowessess.

Subsidiairement, et encore une fois sans décider sur le fond, si la portion du règlement traitant des dommages-intérêts pour empiétement avant 1977 peut être séparée et demeurer en vigueur, il sera quand même nécessaire pour les trois Premières Nations de renégocier une compensation de 1977 jusqu'à présent et pour le futur. Il est vrai que séparer le règlement de cette manière aurait pour effet de réduire de 35 ans la période pour laquelle la compensation doit être renégociée, encore une fois sous réserve de déduire une certaine partie de la compensation déjà payée en 1977. Cependant, ce qui est important, c'est que, peu importe si le règlement est séparable, de nouvelles négociations entre le Canada et les trois Premières Nations de l'ouest semblent inévitables compte tenu du fait que le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* ne pouvait servir à autoriser l'ARAP à inonder des terres de réserve dans la vallée de la Qu'Appelle. De même, puisque le Canada ne pouvait autoriser l'utilisation et l'occupation de terres de réserve à compter du début des années 1940 en invoquant l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, des négociations avec les trois Premières Nations de l'est sont aussi nécessaires.

Puisque nous ne disposons pas de leurs arguments sur la question de la séparation, nous ne savons pas si les parties diffèrent sur ce point. Nous présumons que les trois Premières Nations de l'ouest continueront de faire valoir que le règlement de 1977 devrait être considéré entièrement nul. Toutefois, il n'est pas inconcevable que le Canada souhaite aussi adopter cette position plutôt que de séparer le règlement s'il croit que la compensation payée en 1977 indemnisait suffisamment les Premières Nations pour leurs dommages. Puisque les six Premières Nations participant à la présente enquête devront de toute façon négocier ou renégocier une partie ou l'ensemble de la compensation qui leur a été payée, nous recommandons que la question soit résolut de la manière qui suit.

À moins que le Canada choisisse d'enlever les ouvrages de régularisation des lacs Echo, Crooked et Round, il devrait prendre des mesures immédiates pour acquérir des six Premières Nations participantes les droits nécessaires

pour continuer d'exploiter ces ouvrages. Qu'il choisisse d'acquérir le titre en fief simple ou un droit inférieur comme un droit de passage devrait reposer sur deux considérations : veiller à ce que le droit acquis de chaque Première Nation soit suffisant pour réaliser les objectifs pour lesquels il est acquis et en même temps (pour citer la décision de la Commission dans l'enquête de Sumas) qu'il porte «atteinte le moins possible aux intérêts des Indiens»[487]. De même, que le Canada acquière les droits nécessaires par cession – en présumant que les Premières Nations soient prêtes à y consentir – ou par expropriation est une décision qui revient au Canada, en faisant l'équilibre entre les intérêts des Premières Nations et ceux des autres groupes d'intérêts dont le Canada doit tenir compte.

Le Canada et les Premières Nations devraient aussi négocier le reste de la compensation, le cas échéant, payable aux Premières Nations pour l'utilisation et l'occupation des terres inondées par les ouvrages de régularisation. Tel qu'indiqué précédemment, la compensation payée aux trois bandes de l'ouest en 1977, et l'utilisation et l'occupation des terres de réserve par le Canada depuis le début des années 1940, devraient servir de facteur dans la compensation payable. De même, la compensation versé aux bandes de l'est en 1943, et l'utilisation et l'occupation par l'ARAP des terres depuis ce moment, devraient servir de facteur dans la compensation payable à ces Premières Nations. Si le Canada et les Premières Nations de l'ouest ne peuvent s'entendre à savoir si la période allant du début des années 1940 jusqu'en 1977 peut être séparée et traitée comme réglée, ou si une Première Nation est à un autre égard incapable de s'entendre avec le Canada sur la compensation, le cas échéant, encore payable à cette Première Nation, les parties pourront ramener ces questions devant la Commission pour obtenir ses recommandation, après avoir présenté la preuve et les arguments

Les bandes pouvaient-elles annuler les RCB de 1977?

Les Premières Nations de la QVIDA font valoir, par analogie au droit municipal, que «lorsqu'un organisme reçoit par délégation le pouvoir d'adopter des règlements administratifs ou des résolutions, ce pouvoir inclut celui d'abroger les règlements administratifs et les résolutions», sous réserve de restrictions lorsque le fait d'abroger un règlement administratif ou une résolution affecterait les «droits acquis de tierces parties». En l'espèce, les Pre-

487 Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication soumise par la bande de Sumas au sujet de l'emprise de chemin de fer* (Ottawa, février 1995), 4 ACRI 3 , p. 47. Tel qu'indiqué précédemment, ce principe a été affirmé par la Cour d'appel fédérale le 24 juin 1997 dans la décision *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada* (non publiée), [1997] FCJ 842.

mières Nations plaident que, même s'il semblerait que l'ARAP possédait des droits acquis à la suite de la construction et de l'exploitation antérieures du barrage du lac Echo, l'ARAP ne devrait pas être protégée par la doctrine des droits acquis puisque les résolutions du conseil de bande de 1977 n'ont pas *créé* de droits acquis et que les inondations avant 1977 n'étaient pas autorisés. Par conséquent, selon les Premières Nations, elles auraient dû pouvoir annuler les résolutions du conseil de bande de 1977 comme elles l'ont présumément fait par la suite.

Si le règlement de 1977 était entièrement nul *ab initio* en vertu du paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens*, comme le prétendent les Premières Nations, cette question devient théorique puisque les bandes n'auraient pas eu à adopter des résolutions pour annuler les résolutions et les rendre inopérantes. Cependant, dans la mesure où, le cas échéant, on peut considérer le règlement de 1977 comme valide aux termes de l'article 28 de la *Loi sur les Indiens*, la Commission convient avec le conseiller juridique du Canada que les résolutions du conseil de bande de 1977 n'étaient qu'une forme de preuve d'une entente entre l'ARAP et les bandes de l'ouest concernant le règlement des dommages pour inondations passées ainsi que pour compenser et permettre l'utilisation et l'occupation futures des terres de réserve. D'autres documents – comme la correspondance entre les parties, le paiement de la somme de 265 000 $ par l'ARAP aux Affaires indiennes pour dépôt aux comptes en fiducie respectifs des bandes, et le fait que ces fonds aient été reçus et dépensés par les bandes – représenterait une preuve abondante de cette entente même en l'absence des résolutions de 1977.

Nous ne considérons pas la signature de ces résolutions du conseil de bande par les bandes comme un exercice de leur pouvoir législatif d'adopter des règlements ou des résolutions, mais plutôt comme l'exercice de leur pouvoir de contracter. Comme parties à un contrat, elles sont assujetties aux principes ordinaires de l'offre et de l'acceptation, de la considération mutuelle, de la capacité et ainsi de suite, en présumant que ces principes s'appliquent à ce domaine du droit similaire. Permettre à une partie à une entente de se retirer unilatéralement de l'entente sans l'accord de l'autre partie serait contraire aux principes de base du droit des contrats.

Par conséquent, que le règlement de 1977 ait été valide en partie ou entièrement nul, nous concluons que les résolutions du conseil de bande annulant les précédentes ne peuvent servir à déterminer les intérêts des parties dans la présente affaire.

Conclusions

En résumé, la Commission conclut que le Canada ne pouvait au début des années 1940 autoriser l'ARAP en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 à utiliser et occuper les terres des réserves des six Premières Nations de la QVIDA aux fins de les inonder. Cela étant, les présumées autorisations données par le Canada à cette époque doivent être considérées comme inopérantes, avec pour effet que l'ARAP empiète sur les terres des réserves de l'est depuis lors, et a empiété sur celles des réserves de l'ouest jusqu'au moins en 1977.

Pour ce qui est des Premières Nations de l'ouest, le règlement de 1977 était nul *ab initio* aux termes du paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens*, soit entièrement ou au minimum en ce qui concerne la portion du règlement touchant les permis et les dommages pour utilisation et occupation futures à compter de 1977. De toute façon, la nature et la durée du droit futur d'utiliser et d'occuper les terres de réserve, comme les parties entendaient l'accorder avec ce règlement, échappaient à la portée des permis autorisés par le paragraphe 28(2). Ces conclusions signifient que l'ARAP a continué d'empiéter sur les réserves de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo après 1977. Par ailleurs, la question de savoir si la partie du règlement traitant des empiétements antérieurs à 1977 peut être séparée et peut opérer indépendamment est une question que les parties devraient négocier. Si elles sont incapables de régler cette question ou toute autre question touchant le montant de la compensation découlant de l'utilisation et l'occupation non autorisées par l'ARAP des terres de réserves, elles pourront revenir devant la Commission pour qu'elle fasse enquête.

QUESTION 5 DROITS ANCESTRAUX, ISSUS DE TRAITÉ ET DE RIVERAINS SUR LES EAUX

Les Premières Nations de la QVIDA ayant des réserves adjacentes ou situées des deux côtés de la rivière Qu'Appelle et des lacs avaient-elles en common law des droits de riverains, y compris des droits sur le lit de la rivière? Dans l'affirmative, la Couronne avait-elle l'obligation de veiller à ce que ces droits soient protégés sous le régime de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest* (1894) et de la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*, et d'agir dans l'intérêt des Premières Nations si ces droits risquaient d'être affectés? En outre, la Couronne a-t-elle agi dans l'intérêt des Premières Nations de la QVIDA lorsqu'elle a autorisé l'ARAP à construire des ouvrages de régularisation qui

modifiaient les droits de riverains des Premières Nations et ont occasionné les pertes qui ont suivi?

Comme dernier aspect de leur revendication, les Premières Nations de la QVIDA prétendent conserver le titre autochtone et les droits issus de traités sur le lit et les eaux de la rivière Qu'Appelle le long de leurs réserves respectives, en plus des droits de riverain revenant en common law aux personnes en possession de terres adjacentes à un cours d'eau. Les parties conviennent que les droits de riverain incluent le droit d'accès à l'eau, le droit de drainage, les droits touchant le courant, la qualité et l'utilisation de l'eau, et le droit à l'accroissement. Les Premières Nations affirment aussi que la rivière Qu'Appelle n'est pas navigable, ce qui signifie que le principe de common law *ad medium filum aquae*, donne naissance à la présomption que les Premières Nations, en tant que détentrices de droits de riverain, possèdent aussi le lit de la rivière et des lacs jusqu'à la ligne centrale (lorsqu'une Première Nation donnée possède des terres d'un côté du cours d'eau) ou le lit au complet (lorsqu'une Première Nation possède des terres de chaque côté du cours d'eau).

En premier lieu, les Premières Nations affirment que la mise en oeuvre par le Canada de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest* en 1894 n'a pas démontré «l'intention claire et évidente» nécessaire que la jurisprudence peut indiquer comme requise pour mettre fin à leurs droits ancestraux, issus de traités et riverains. Subsidiairement, si leurs intérêts *ont* subis des dommages par le fait que le Canada a mis en oeuvre l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest* et par le fait qu'il n'a pas protégé ces intérêts en délivrant des permis relativement aux droits des bandes d'utiliser l'eau à des fins «domestiques, d'irrigation et autres», alors les Premières Nations font valoir que le Canada a manqué à ses obligations de fiduciaire envers elles. D'autres manquements se sont produits, selon les Premières Nations, lorsque le Canada n'a pas «protégé les droits issus de traité et riverains qui n'avaient pas été perdus à cause de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest*, en permettant les inondations qui ont entraîné non seulement des pertes économiques mais aussi la perte des droits issus de traités en matière de chasse, de pêche et de piégeage[488].»

Le conseiller juridique du Canada a été surpris de la revendication des Premières Nations sous la présente rubrique et a fait valoir que, pour les raisons qui suivent, la Commission devrait conclure que le Canada n'a pas

488 Mémoire des Premières Nations de la QVIDA, 5 mai 1997, p. 77.

d'obligation non acquittée pour manquement aux droits des Premières Nations relatifs à l'eau :

- Le rôle de la Commission, selon le Canada, consiste à évaluer si une revendication est «admissible aux négociations», autrement dit, «une revendication doit démontrer *des pertes ou des dommages que l'on peut négocier aux termes de la Politique [des revendications particulières]*[489].» Le mandat de la Commission *ne* lui permet *pas* de faire des déclarations sur des droits ou de donner des avis juridiques concernant des droits qui ne sont pas mis directement en cause par la perte ou les dommages dont fait l'objet la revendication.

- La revendication dans la présente enquête porte sur une perte de revenus d'agriculture, de production de foin, de produits de bois, de chasse et de piégeage découlant de dommages causés par l'inondation permanente et semi-permanente de terres de réserve. Le Canada affirme que la revendication des Premières Nations ne révèle pas quels droits de riverain ont été touchés par l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest*, ni comment un permis délivré en vertu de cette loi aurait protégé les droits prétendument affectés. En outre, le Canada met aussi en doute comment les pertes présumées sont liées aux droits relatifs à l'eau revendiqués, et «en quoi pareils dommages diffèrent des dommages qui sont déjà demandés à la suite de l'inondation présumément illégale des réserves[490].» Même si la Commission devait conclure qu'un manquement aux droits relatifs à l'eau des Bandes donne lieu à une cause d'action distincte, le Canada affirme qu'il n'y a tout de même qu'un ensemble de dommages-intérêts à compenser, que ce soit en vertu de la revendication sur les droits relatifs à l'eau ou en vertu de la revendication précédente pour utilisation illégale des terres de réserve ou manquement aux obligations de fiduciaire.

En réplique, les Premières Nations ajoutent qu'elles ont perdu la possibilité d'utiliser les eaux de la rivière Qu'Appelle de la même manière qu'elles l'avaient perdue avant l'érection des barrages à cause de la pollution et d'autres facteurs. Leur conseiller juridique fait aussi remarquer qu'il pourrait y avoir d'autres dommages-intérêts en dehors de ceux envisagés pour les

489 Mémoire du gouvernement du Canada, 6 juin 1997, p. 61. Italiques ajoutés.
490 Mémoire du gouvernement du Canada, 6 juin 1997, p. 62.

quatre premières questions de la présente enquête, comme des dommages-intérêts spéciaux et des dommages-intérêts exemplaires[491].

De l'avis de la Commission, il n'est pas nécessaire d'aborder cette question étant donné les conclusions auxquelles nous sommes déjà parvenus dans le présent rapport. Le Canada affirme que toute revendication valide des Premières Nations découlant de droits ancestraux, issus de traité ou riverains semblent représenter des causes subsidiaires d'action donnant naissance aux mêmes dommages-intérêts traités par nos observations concernant la mauvaise utilisation par le Canada de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927. Si c'est le cas, alors dans la mesure où on peut démontrer que l'ARAP et ses successeurs ont nui aux droits de riverains des bandes ou autres droits relatifs à l'eau de celles-ci – qu'il s'agisse de droits relatifs au drainage, à la qualité de l'eau ou autres droits de la même catégorie – à la suite de l'érection et de l'exploitation des barrages de la vallée de la Qu'Appelle, nous sommes d'avis que les Premières Nations ont le droit de demander compensation à l'ARAP pour les dommages causés par cette interférence. Ces dommages doivent être évalués avec prudence afin de s'assurer qu'il n'y a pas d'élément de «compte en double» lorsqu'on indemnisera les Premières Nations pour leurs pertes découlant des causes subsidiaires d'action. Il faut aussi procéder avec prudence dans l'étude de la compensation de 3 270 $ payée aux bandes de Cowessess, Ochapowace et Sakimay en 1943 et du règlement de 265 000 $ conclu avec les bandes de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo en 1977 afin d'éviter de doubler les montants adjugés pour les mêmes dommages. Le Canada a adopté comme position que toutes les Premières Nations ont reçu toute la compensation à laquelle elles avaient droit, sous réserve de vérifications additionnelles concernant le caractère équitable des 3 270 $ payés aux bandes de l'est, étant donné les limites éventuelles de P.A. Fetterly comme évaluateur. Même si nous ne sommes pas disposés pour le moment à conclure que les Premières Nations ont été pleinement indemnisées, nous reconnaissons que pareille conclusion représente l'une des issues possibles des mesures que nous recommandons aux parties de prendre maintenant.

Près de la fin des audiences, l'avocat des Premières Nations, en réplique, a soulevé la question des dommages causés par la pollution. La preuve qui nous est présentée est, au mieux, équivoque à savoir si le fait d'élever le niveau d'eau dans la vallée de la Qu'Appelle a eu pour effet d'accroître ou

491 Transcription, 26 juin 1997, p. 216-218 (David Knoll).

d'atténuer les niveaux de pollution. D'une part, certains des Anciens ont témoigné que la qualité de l'eau avait diminué, car les barrages empêchaient l'écoulement de la rivière et son action naturelle de «rinçage». D'autre part, il existe une preuve documentaire historique montrant que, pendant de longues périodes de sécheresse dans les années 1930 et à d'autres moment, les bas niveaux d'eau ont contribué à la stagnation, faisant que des demandes ont été présentées pour que l'on construise des barrages en vue d'accroître le niveau d'eau et d'améliorer l'effet de dilution en ayant plus d'eau dans le réseau. Certains éléments de preuve technique laissent aussi croire que tous les réseaux de rivière ont un cycle naturel au cours duquel elles ont tendance à se remplir de plus en plus de sédiments, d'algues et d'autres «contaminants» naturels avec le temps, bien que ce processus «peut être accéléré par des activités humaines qui augmentent le rythme auquel les nutriments sont ajoutés à l'eau[492].» Sans une meilleure preuve pour démontrer comment les niveaux de pollution ont changé et comment on peut faire le lien entre ces niveaux et la construction des barrages des lacs Echo, Crooked et Round et des autres ouvrages de régularisation dans la vallée de la Qu'Appelle, nous ne pouvons prendre de décision sur ce point.

Enfin, nous n'estimons pas nécessaire de commenter le manquement présumé du Canada pour ne pas avoir délivré de permis rapidement afin de protéger les droits de riverains des bandes ou autres droits relatifs à l'eau de celles-ci après l'adoption par le Canada de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest* en 1894. Comme le conseiller juridique du Canada l'a fait valoir, ces permis semblent avoir trait au droit de consommer de l'eau à des fins domestiques, agricoles et autres, et aucun dommage découlant du fait de ne pas avoir protégé ces droits à la consommation n'a été démontré à la Commission. C'est pourquoi nous nous abstiendrons de décider si des droits de riverain ou autres ont été éteints par l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest* ou par d'autres lois, ou si la Couronne n'a pas protégé ces droits, quels qu'ils soient, au nom des bandes.

492 E.E. Gillespie, conseiller régional en génie et en architecture, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à W.A.S. Barnes, superviseur, District Touchwood-File Hills-Qu'Appelle, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 19 mars 1975, dossier MAINC 675/8-4, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 966); Canada-Saskatchewan-Manitoba, «Report of the Qu'Appelle Basin Study Board,» 1972 (Pièce 22 de la CRI, p. 13).

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

On a demandé à la Commission de déterminer si le gouvernement du Canada avait eu raison de rejeter la revendication particulière déposée par les Premières Nations de la QVIDA. Afin d'établir la validité de la revendication, nous avons dû nous pencher sur les questions suivantes :

1. La Couronne pouvait-elle autoriser l'ARAP en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens*de 1927 à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder? Dans l'affirmative, l'ARAP a-t-elle obtenu cette autorisation? Dans la négative, le Canada a-t-il manqué à ses obligations de fiduciaire envers les Premières Nations de la QVIDA en n'obtenant pas l'autorisation nécessaire aux termes de la Loi?

2. Si le Canada pouvait et a effectivement autorisé comme il se doit l'ARAP, en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder, est-ce que la Couronne avait tout de même l'obligation de fiduciaire de consulter les Premières Nations de la QVIDA ou de tenir compte autrement de leurs intérêts avant de procéder?

3. Les modalités du Traité 4 empêchaient-elles la Couronne d'invoquer l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927 ou exigeaient-elles autrement d'obtenir le consentement des Premières Nations de la QVIDA pour autoriser l'ARAP à utiliser et occuper des terres de réserve en vue de les inonder?

4. Les résolutions du conseil de bande signées par les Premières Nations de Pasqua, Standing Buffalo et Muscowpetung dans les années 1970 ont-elles vraiment dégagé la Couronne et l'ARAP de toutes demandes passées, pré-

sentes et futures pour les dommages causés par l'ouvrage de régularisation du lac Echo construit dans les années 1940?

5. Les Premières Nations de la QVIDA ayant des réserves adjacentes ou situées des deux côtés de la rivière Qu'Appelle et des lacs avaient-elles en common law des droits de riverains, y compris des droits sur le lit de la rivière? Dans l'affirmative, la Couronne avait-elle l'obligation de veiller à ce que ces droits soient protégés sous le régime de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest* (1894) et de la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*, et d'agir dans l'intérêt des Premières Nations si ces droits risquaient d'être affectés? En outre, la Couronne a-t-elle agi dans l'intérêt des Premières Nations de la QVIDA lorsqu'elle a autorisé l'ARAP à construire des ouvrages de régularisation qui modifiaient les droits de riverains des Premières Nations et ont occasionné les pertes qui ont suivi?

Nos conclusions se résument comme suit.

Question 1 : Article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927

Le Canada a reconnu qu'il n'avait pas acquis le droit d'utiliser et d'occuper les terres de réserve des Premières Nations de la QVIDA par voie d'expropriation ou de cession, la question qui demeurait était donc de savoir si pareilles utilisation et occupation pouvaient être autorisées par le surintendant général des Affaires indiennes en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927. D'après le raisonnement de la Cour suprême du Canada dans *Opetchesabt*, la Commission conclut que, même si on présume que l'article 34 est une disposition *habilitante* plutôt que simplement prohibitive, les droits transmis à l'ARAP étaient trop grands, exclusifs et permanents pour être autorisés en vertu de l'article 34. De plus, contrairement au paragraphe 28(2) de la version ultérieure de la *Loi sur les Indiens* étudié par le tribunal dans l'affaire *Opetchesabt*, l'article 34 n'envisage pas le consentement de la bande ou du conseil de bande, ce qui signifie qu'il doit être interprété de façon encore plus restrictive que le paragraphe 28(2).

Puisque l'article 34 ne constituait pas un fondement convenable pour autoriser l'utilisation et l'occupation des terres de réserve en vue des les inonder en l'espèce, la Commission n'avait pas à se demander si le Canada a effectivement autorisé l'ARAP à utiliser et occuper les terres de réserve en vertu de l'article. En conséquence, il était nécessaire pour l'ARAP d'acquérir par cession ou expropriation le droit d'utiliser et occuper les terres de

réserve aux fins de les inonder. Ne l'ayant pas fait, l'ARAP a empiété sur les terres de réserve des six Premières Nations participantes du début des années 1940 au moins jusqu'en 1977, et sur les terres de réserve des Premières Nations de Sakimay, Cowessess et Ochapowace jusqu'à ce jour. L'incidence du règlement de 1977 sur l'utilisation et l'occupation par l'ARAP des terres de réserve des Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo est abordée ci-après.

Questions 2 et 3 : Obligations de fiduciaire et issues de traité du Canada

Étant donné que la Commission a conclu qu'il ne convenait pas que le Canada autorise l'ARAP à utiliser et occuper les terres de réserve en vue de les inonder en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, il n'est pas nécessaire de déterminer s'il a manqué à une obligation de fiduciaire ou issue de traité de consulter les Premières Nations de la QVIDA ou de tenir compte autrement de leurs intérêts avant de procéder.

Question 4 : Effets des résolutions du conseil de bande de 1977

Pour les mêmes raisons que nous avons conclu que le Canada n'avait pas le loisir d'autoriser l'utilisation et l'occupation des terres de réserve en vue de les inonder en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* de 1927, le Canada ne pouvait autoriser pareilles utilisation et occupation en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1970 dans le cadre des discussions avec Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo en vue du règlement de 1977. Le présent cas se distingue de l'affaire *Opetchesaht* et de l'enquête sur la revendication de la Première Nation de Eel River Bar en ce que les droits consentis à l'ARAP étaient plus grands, exclusifs et permanents que ceux accordés à la British Columbia Hydro and Power Authority et à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick dans ces autres affaires. De plus, le règlement de 1977 était nul *ab initio* aux termes du paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens*, soit entièrement ou au minimum en ce qui concerne la partie du règlement touchant les permis et les dommages pour utilisation et occupation futures à compter de 1977. Ces conclusions signifient que l'ARAP a continué d'empiéter sur les réserves de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo *après* 1977. Pour savoir si les empiétements antérieurs à 1977 ont été réglés par le règlement de 1977, il faut déterminer si les conseils de bande avaient le pouvoir de conclure des règlements exécutoires concernant l'utilisation et l'occupation non autorisées des terres de réserve et si la clause

de décharge dans les résolutions du conseil de bande de 1977 peut être séparée des parties de l'entente annulées par le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens*.

À moins qu'il choisisse d'enlever les ouvrages de régulation des lacs Echo, Crooked et Round, le Canada devrait entreprendre immédiatement des négociations en vue d'obtenir des six Premières Nations, par cession ou expropriation, les droits dont il a besoin aux fins des inondations. Le Canada devrait aussi entreprendre des négociations pour établir le reste de la compensation, le cas échéant, payable aux Premières Nations de Sakimay, Cowessess et Ochapowace pour les dommages liés aux inondations depuis les années 1940, en tenant compte des 3 270 $ reçus comme compensation par ces Premières Nations en 1943. De même, le Canada devrait entreprendre des négociations pour établir le reste de la compensation, le cas échéant, payable aux Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo pour les dommages liés aux inondations depuis 1977, encore une fois, en tenant compte de la compensation de 265 000 $ payée à ces Premières Nations en vertu du règlement de 1977. La question de savoir si le règlement conclu par les conseils de bande pour les dommages antérieurs à 1977 lie les bandes respectives et si cette partie de l'entente peut être séparée et peut opérer indépendamment pour régler les dommages survenant au cours de cette période, devraient être négociées par les parties. Si elles sont incapables de régler ces questions ou toute autre question touchant le montant de la compensation découlant de l'utilisation et l'occupation faites par l'ARAP des terres de réserves, les parties pourront revenir devant la Commission pour qu'elle fasse enquête.

Les résolutions du conseil de bande au moyen desquelles les trois bandes de l'ouest étaient censées annuler les résolutions de 1977 ainsi que le règlement ne sont pas pertinents à la présente enquête. Si le règlement de 1977 était nul *ab initio* aux termes du paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens*, cette question devient théorique puisque les bandes n'avaient pas à adopter des résolutions pour rendre les résolutions précédentes inopérantes. Toutefois, dans la mesure, le cas échéant, où le règlement de 1977 peut être considéré comme valide aux termes de l'article 28 de la *Loi sur les Indiens*, les résolutions de 1977 ne sont qu'une preuve de l'intention des conseils de contracter. En tant que tel, il serait contraire aux principes de base du droit des contrats de permettre aux Premières Nations de se retirer unilatéralement du règlement de 1977 sans l'accord de l'ARAP.

Question 5 : Droits ancestraux, issus de traité et de riverains relatifs à l'eau

Il n'est pas nécessaire pour la Commission d'aborder la nature et l'étendue des droits ancestraux, issus de traité et de riverains relatifs à l'eau des Premières Nations compte tenu de nos conclusions quant aux quatre premières questions. Néanmoins, dans la mesure où on pourra établir que l'ARAP et ses successeurs ont nui aux droits relatifs à l'eau des Premières Nations, nous estimons que les Premières Nations ont le droit de demander compensation pour les dommages causés par cette interférence. Il faudra bien entendu dûment tenir compte de la compensation déjà payée aux Premières Nations afin d'éviter toute forme de «compte en double».

La preuve soumise à la Commission est insuffisante pour lier de façon concluante la pollution de la rivière Qu'Appelle à la construction et l'exploitation des ouvrages de régularisation des lacs Echo, Crooked et Round. De même, on ne nous a pas présenté d'élément de preuve que le Canada, en ne délivrant pas de permis de consommation relatif aux droits des Premières Nations en vertu de l'*Acte d'irrigation du Nord-Ouest* de 1894, ait causé des dommages aux Premières Nations. La Commission refuse donc l'invitation à décider si les droits de riverains des Premières Nations ou leurs autres droits relatifs à l'eau ont été éteints par cette loi, ou si la Couronne n'a pas protégé ces droits.

RECOMMANDATIONS

Ayant conclu que le Canada a une obligation légale non respectée à l'égard des Premières Nations de la QVIDA en ce qui concerne l'acquisition par l'ARAP du droit d'utiliser et d'occuper leurs terres de réserve en vue de les inonder, nous recommandons donc ce qui suit :

- **Que le Canada entreprenne immédiatement des négociations avec les Première Nations de la QVIDA en vue d'acquérir par cession ou expropriation les droits fonciers nécessaires pour l'exploitation continue des ouvrages de régularisation du lac Echo, du lac Crooked et du lac Round, ou, subsidiairement, qu'il enlève les ouvrages de régulation.**
- **Que les revendications pour inondation des Premières Nations de Sakimay, Cowessess et Ochapowace soient acceptées aux fins de négociation aux termes de la Politique des revendications particulières du Canada, en ce qui a trait**

a) aux dommages causés aux terres de réserve depuis la construction des barrages au début des années 1940, et

b) à la compensation pour

(i) la valeur des droits que le Canada pourra acquérir sur les terres de réserve, et

(ii) les dommages futurs aux terres de réserve,

sous réserve de déduire la compensation de 3 270 $ payée en 1943 à ces Premières Nations.

· **Que les revendications pour inondation des Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo soient acceptées aux fins de négociation aux termes de la Politique des revendications particulières du Canada en ce qui a trait**

a) aux dommages occasionnés aux terres de réserve

(i) depuis la construction à l'origine des barrages au début des années 1940, ou

(ii) subsidiairement, depuis 1977, si ces Premières Nations peuvent être liées par les résolutions du conseil de bande adoptées en 1977 et si la décharge pour les dommages antérieurs à 1977 peut être séparée de la partie invalide du règlement, et

b) à la compensation pour

(i) la valeur des droits que le Canada pourra acquérir sur les terres de réserve, et

(ii) les dommages futurs aux terres de réserve,

sous réserve de déduire la compensation de 265 000 $ payée en 1977 à ces Premières Nations.

Pour la Commission des revendications des Indiens

P.E. James Prentice, cr	Carole T. Corcoran	Roger Augustine
Co-président de la Commission	Commissaire	Commissaire

Fait ce 19e jour de février 1998.

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION RELATIVE AUX INONDATIONS PRÉSENTÉE PAR LA QU'APPELLE VALLEY INDIAN DEVELOPMENT AUTHORITY

1. Séances de planification

Regina, 30 janvier 1995
Regina, 6 juin 1995
Regina, 28 septembre 1995
Regina, 3 avril 1996
Regina, 14 mai 1996
Regina, 28 février 1997

2. Audiences publiques

La Commission a tenu les audiences publiques suivantes :

(a) *18 septembre 1996* : La Commission a tenu une audience publique conjointe avec les Premières Nations de Sakimay, Cowessess, Kahkewistahaw et Ochapowace dans la salle communautaire de la réserve de Sakimay. Les témoins étaient les Anciens George Ponicappo, Alex Wolfe, Marie Kaye, Raymond Acoose, Edna Sangwais, Emma Panipekeesick, Jimmy Wahpooseywan et Leonard Kequahtooway de Sakimay; Joseph Crowe, John Alexson, Mervin Bob, Allan McKay et Urbin Louison de Kahkewistahaw; Henry Delorme de Cowessess; et Margaret Bear, Marlowe Kenny, Arthur George et Calvin George de Ochapowace.

(b) *2 octobre 1996* : Lors de la deuxième audience, les témoins étaient les Anciens de la Première Nation de Pasqua qui ont été entendus dans la salle de la bande de Pasqua. Les participants étaient notamment David Obey, Stanley Pasqua, Clara Pasqua, Andrew Gordon, Raymond Gordon, Clayton Cyr, Lawrence Stevenson, Jimmy Iron Eagle, George Kahnapace, Lawrence Chicoose, Agnes Cyr, Dora B.

Stevenson, Marsha Gordon, Bernard Gordon, Edith Merrifield et Ina Kahnapace.

(c) *3 octobre 1996* : Les commissaires se sont réunis dans le gymnase de l'école de Muscowpetung pour entendre le témoignage de onze Anciens de la Premières Nation de Muscowpetung : Calvin Poitras, Sr., Violet Keepness, Isabelle Keepness, William Pratt, Evelyn Cappo, Winonah Toto, Ervin Toto, Earl Cappo, Paul Poitras, Norma Cappo et Eugene Anaquod.

(d) *4 avril 1997* : La dernière audience publique a eu lieu au centre culturel de Standing Buffalo pour entendre les Anciens de cette Première Nation. Ont témoigné Charlie Buffalo, Susan Yuzicappi, Isabelle Jackson, Felix Bearshield, Ken Goodwill, Clifford Goodwill, Tony Yuzicappi et, par l'entremise de la conseillère Velma Bear, Cecil Wajunta, Victor Redman, Catherine Goodfeather et Celina Wajunta.

3. Arguments juridiques — Regina, 26 juin 1997

4. Contenu du dossier officiel

Le dossier officiel de l'enquête sur les revendications de la QVIDA comprend les éléments suivants :

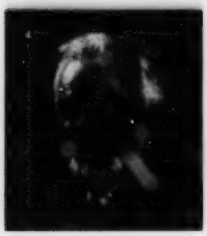
- les archives documentaires (6 volumes de documents)
- 35 pièces déposées au cours de l'enquête, y compris les retranscriptions des audiences publiques (4 volumes)
- la retranscription des plaidoiries (1 volume)
- les mémoires écrits des conseillers juridiques du Canada et des Premières Nations de la QVIDA, y compris les sources présentées par les conseillers juridiques avec leurs mémoires écrits et les sources supplémentaires présentées au cours des plaidoiries

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier officiel de cette enquête.

Les commissaires

Assiniboine-cri de la Première Nation de Little Black Bear, dans le sud de la Saskatchewan, le **coprésident Daniel J. Bellegarde** a participé, de 1981 à 1984, au plan conjoint des chefs du district de Meadow Lake en tant que planificateur socio-économique. Président du Saskatchewan Indian Institute of Technologies de 1984 à 1987, il est élu vice-chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations en 1988, poste qu'il occupe jusqu'en 1997. Il est actuellement expert-conseil en administration et en gestion des affaires publiques. M. Bellegarde a été nommé commissaire le 27 juillet 1992, puis coprésident de la Commission des revendications des Indiens le 19 avril 1994.

Attaché au cabinet Rooney Prentice, à Calgary, **Me P.E. James Prentice, c.r.**, possède une vaste expérience des revendications territoriales des Autochtones, expérience que lui ont procurée, entre autres, ses fonctions de conseiller juridique et de négociateur pour le gouvernement de l'Alberta, lors de la négociation tripartite qui devait aboutir au règlement de la revendication soumise par la bande du lac Sturgeon, en 1989. Me Prentice est membre de l'Association du Barreau canadien et a reçu le titre de conseiller de la Reine en 1992. Il a été nommé commissaire auprès de la Commission des revendications des Indiens le 27 juillet 1992 et en est devenu coprésident le 19 avril 1994.



Chef élu de la Première Nation micmaque d'Eel Ground (Nouveau-Brunswick) entre 1980 et 1996, **Roger J. Augustine** occupe le poste de président de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard de 1988 à janvier 1994. Il est à l'heure actuelle président de Black Eagle Management Enterprises, membre du conseil de gestion de Eagle Forest Products et président du Comité consultatif de l'environnement et des communications (EFP). Il a reçu la prestigieuse médaille de distinction du Centre canadien de lutte contre la toxicomanie en 1993 et en 1994, pour les efforts qu'il a déployés dans la création et la mise en route de l'Eel Ground Drug and Alcohol Education Centre et de la Native Alcohol and Drug Abuse Rehabilitation Association. En février 1996, M. Augustine a été nommé au poste d'administrateur de l'Office national de développement économique des Autochtones par le ministère fédéral de l'Industrie. En juin 1996, il a été nommé Miramichi Achiever of the Year par la Miramichi Regional Development Corporation.

D'origine dénée, **Me Carole T. Corcoran** est née dans la réserve indienne de Fort Nelson, dans le nord de la Colombie-Britannique. Elle possède une vaste expérience des questions liées aux gouvernements et aux politiques autochtones, que ce soit à l'échelle locale, régionale ou provinciale. En 1990-1991, elle est membre de la Commission royale sur l'avenir du Canada, et de la British Columbia Treaty Commission de 1993 à 1995. Me Corcoran a été nommée commissaire de la Commission des revendications des Indiens en juillet 1992.